

3 1761 11648258 9

CAI
RG 55
-A 56

canadian
consumer
council

ANNUAL REPORT '71

OTTAWA DECEMBER 1971



Consumer
Council

Conseil
de la consommation

CAI
RG-55
-A56

TABLE OF CONTENTS

A. Members of the Council	3
B. Letter of Transmittal	5
C. Foreword	9
D. The Canadian Consumer Council: Activities, 1971	13
E. The Canadian Consumer Council: Terms of Reference	25
F. The Canadian Consumer Council: Its Role and Function	27
G. Financial Report	31
H. The Canadian Consumer Council: A Brief History	33

Appendices:

A. (1) The Council's Report on Misleading Advertising and Letter of Transmittal	37
(2) The Council's Recommendations on Competition Policy and Combines Legislation, (April 1970)	49
(3) The Council's Recommendations (Report) on Deceptive Selling Practices	51
B. The Council's Proposed Charter of Consumer Rights	
(1) Letter of Transmittal	55
(2) The Charter	57
C. Catalogue of All Council Reports, Working Papers, And Background Studies	59

A. MEMBERS OF THE CANADIAN CONSUMER COUNCIL

Chairman: *Mr. Harold Buchwald, Q.C.
Winnipeg, Manitoba

Vice-Chairman: *Mrs. Claire L'Heureux-Dubé, Q.C.
Quebec, Quebec

Members:

Mrs. Marion Brechin
Etobicoke, Ontario

Mrs. Catherine Brent
Saskatoon, Saskatchewan

*Professor Yves Caron
Montreal, Quebec

Miss Niquette Delage
Montreal, Quebec

Mr. Joseph-A. Dionne
Montreal, Quebec

Mr. William Dodge
Ottawa, Ontario

Mr. Robert Hurlbut
Toronto, Ontario

Mr. David Kirk
Ottawa, Ontario

Mr. André Laurin
Quebec, Quebec

Dr. David S. R. Leighton
Banff, Alberta

Mr. George S. May
Vancouver, British Columbia

Mrs. Alexa McDonough
Halifax, Nova Scotia

Mr. Yves Ménard
Montreal, Quebec

*Professor William A. W. Neilson
Toronto, Ontario

Professor Peter H. Pearce
Vancouver, British Columbia

Mrs. Margaret McGuire
Moncton, New Brunswick

*Mrs. A. F. W. Plumptre
Toronto, Ontario

Mrs. Bernice Walsh
St. John's, Newfoundland

Acting Executive Director: Mr. Leonard Lee
(To September 1, 1971)

Executive Director: Dr. David E. Bond
(Appointed September 21, 1971)

Executive Secretary: Miss Georgine Ulmer

Office: Room 101
207 Queen Street
Ottawa

Mail: BOX 94, Stn. "A"
Ottawa
K1N 8V1

Phone: 613-232-5701

* Members of the Executive Committee

B. LETTER OF TRANSMITTAL

Canadian Consumer Council,
Ottawa,
June 1st, 1972.

The Honourable Robert Andras,
Minister of Consumer and Corporate Affairs,
Government of Canada,
OTTAWA.

DEAR MR. MINISTER:—

It is my pleasure to transmit to you the Third Annual Report of the Canadian Consumer Council, covering the period from January 1, 1971 to December 31, 1971.

In many respects 1971 was very much a transitional year for the Council. The new Chairman and Vice-Chairman were not officially appointed until the end of March. As well the appointment of several Council Members to fill vacancies created by retirements at the end of 1970 also did not occur until that time.

In addition, the Council was without the services of a permanent Executive Director throughout most of the year. When Mr. Gordon Anderson, the Council's first Executive Director, resigned in November of 1970, the task of finding his replacement was delayed until the appointment of the new Chairman and Council Members. As an interim measure, Mr. Leonard Lee, former Executive Assistant to the Deputy Minister of the Department of Consumer and Corporate Affairs, assumed the post in an acting capacity until August 31, 1971. It was not until September that the new appointment was made, effective January 1st, 1972. On that date, Dr. David E. Bond, formerly of the Department of Economics, University of British Columbia, assumed the position. Dr. Bond rendered part-time service until the end of the year, commuting from Middletown, Connecticut, where he was economics scholar in residence at Wesleyan University.

While the Council was ably assisted and supported by Mr. Lee in his temporary capacity, it lacked the commitment and availability of a permanent secretariat to give direction to its research activities. In spite of these hinderances, the Council was able to carry forward most of its continuing activities and even accepted a number of particularly challenging new assignments.

In no small measure this has been due to the sincere and dedicated efforts of individual members. Although serving on an honorary basis, they expended considerable amounts of their personal time and energy assessing research studies and analyzing working papers before adopting reports and advancing recommendations. Besides attending regular Council Meetings, many members were involved in the workings of Council Committees and in special projects undertaken. Their participation not only involved personal attendances but also correspondence, commentary and the like. The Executive Committee met five times between regular Council Meetings.

The full Council held four meetings in 1971. Three of these took place in Ottawa.

On September 26th and 27th, the Council convened one of its more valuable sessions at Vancouver. In addition to conducting its regular business and resolving

a number of important matters, the Council sponsored a public one-half day Seminar on the problems of the consumer-bankrupt at which a broadly representative cross-section of affected and interested individuals from the Vancouver area were in attendance. This meeting not only enabled the Council to acknowledge the celebration of the Province of British Columbia's Centenary of its entry into Confederation, but also resulted in the Council being made known and visible in Canada's third major market. This type of meeting, I believe, is most important in making the Council an effective instrument in advancing the consumer interest on behalf of all Canadians. It is my hope that at least once each year the Canadian Consumer Council will meet in a locale other than the national capital and expose itself directly to and receive specific responses from the communities it visits.

Along with important new items undertaken in 1972, many matters in this Report reflect the completion or near completion of projects initiated in earlier years. The Council's tradition of insisting on qualified research to underlay proposals adopted and advanced has been adhered to and perpetuated.

The year was transitional not only because of new Council leadership and the hiatus of permanent professional staff, but also because the Council itself, I believe, changed course significantly since it first came into being in December, 1968. Clarifying Terms of Reference were enunciated in March at the effective commencement of the Council year and this has given renewed impetus and, in my opinion, a valuable additional dimension to our mandate as the federal advisory body on consumer affairs. As we endeavour to focus primarily on the "frontiers of consumerism", the areas of concern become all the more challenging and we must, perforce, deal less with the immediate and the tangible and more with the philosophical horizons of the consumer interest.

In many respects the positive, co-operative spirit and *esprit-de-corps* prevalent in such large measure amongst Council Members during 1971 is due to this new dimension. We are the beneficiaries of the solid foundations built by the first two Councils, who had already agonized through the initial birth pangs and growing pains. Our relative facility of operation — notwithstanding limited staff support — was in no small part due to my predecessor in office, Dr. David S. R. Leighton. Under his most able stewardship he nurtured and cultivated the Council into the respectable and responsible position I believe it now enjoys, through his personal qualities of self-dedication, quiet balanced leadership and insistence on the highest standards of achievement. Canadians are very much in his debt for his unobtrusive, but nonetheless positive contribution to their general well-being.

In the same vein, many previous members of the Council who retired at the end of 1970 also made major contributions to its endeavours during their terms of service, and I should like to express my appreciation to them. The names which come quickly to mind (amongst others too numerous to mention) are those of Professor Jacob S. Ziegel of Toronto, who gave leadership to almost every Council endeavour, but particularly in matters of consumer credit, misleading advertising and deceptive sales practices; Mrs. Gwen Robertson, of Ottawa, who provided yeoman service in the Council's studies and deliberations on the special problems of the low income consumer; and Mr. G. C. Clarke of Montreal, who was responsible for initiating the Council's studies on consumer education.

The retirement of the Honourable Ron Basford from the portfolio of Consumer and Corporate Affairs requires special comment. As the original Minister of this Department it was he who first breathed life into the Council, and it was he, who,

from time to time, has given it new direction and important assignments. There have, of course, been times when the Council and the Honourable Mr. Basford were not always in agreement on matters of common interest. Such a situation is inevitable, I suppose, when the advisory body is independent and autonomous, the Minister is a positive thinker, and both have a healthy respect for each other. Ron Basford's contribution to advancing the interest of Canadian consumers in so many different areas and improving the atmosphere, operation and integrity of the marketplace will probably never be fully measured. The Council acknowledges its substantial debt to him for the support and assistance he has given to it. At the same time we pay tribute to the achievements accomplished by him on behalf of consumers of all walks of life in this country, as well as on behalf of responsible business concerns.

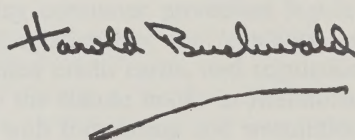
Since the inception of the Council a concerted attempt has been made to involve those members who come from the upper echelons of business leadership and organized labour in its activities and endeavours. Unfortunately, other commitments and priorities have not always permitted the degree of participation desirable. The absence of sustained input on their part has deprived the Council of the valuable contribution they can make to its deliberations, and to the general area of consumer affairs.

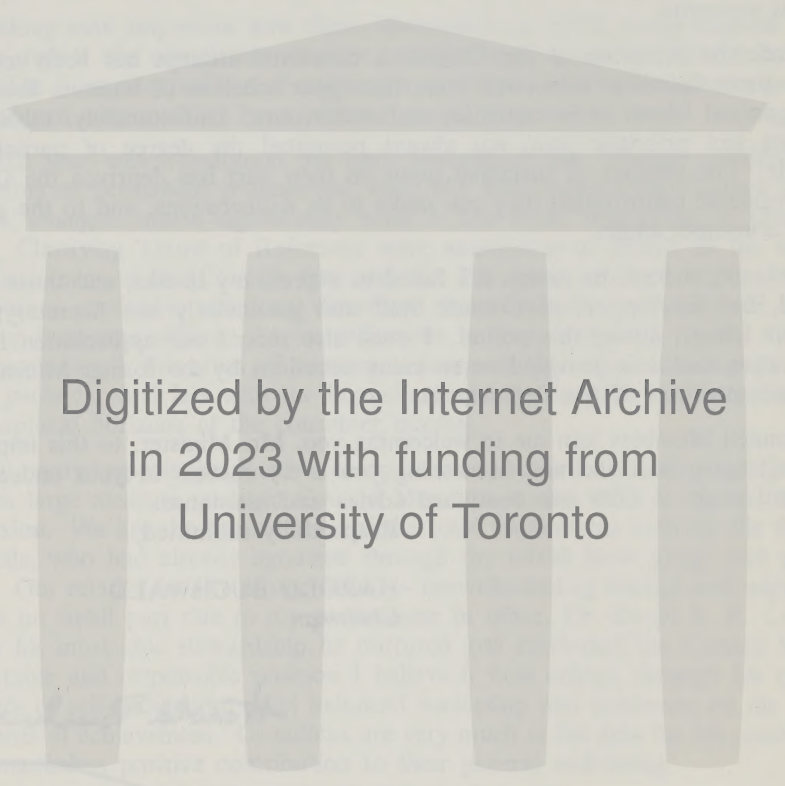
I should, indeed, be remiss if I failed to express my thanks, and those of the Council, for the support of Council Staff and particularly our Secretary, Miss Georgine Ulmer, during this period. I must also record our appreciation for the co-operation and help provided on so many occasions by the former Minister, his staff, and members of the Department.

Council Members join me in welcoming you, Mr. Minister, to this important and challenging portfolio and in wishing you every success in your endeavours. We stand ready to offer our continued advice and assistance.

Respectfully submitted,

HAROLD BUCHWALD
Chairman

A handwritten signature in dark ink, reading "Harold Buchwald". The signature is written in a cursive style. Below the signature is a long, horizontal, slightly wavy line.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

C. FOREWORD

Consumer Affairs in 1971: An Overview

If there was one particular aspect which characterized consumer affairs in 1971 more than any other, it would have to be labelled as "confrontation". As the year dawned, impressive strides in advancing the consumer interest were beginning to be seen on many fronts as more and more areas of unsatisfactory market performance found both legislative regulation and business leaders were heard to respond favourably to the call for remedy of legitimate consumer concerns. But, from mid-year on and into 1972, the most organized and vocal forms of hostility and confrontation were at the same time heard across the land in the form of a massive and concerted attack by the business community on the federal government's proposed *Competition Act*.

Notwithstanding some positive efforts on a voluntary basis by many manufacturers, advertisers, retailers and financiers to improve the quality of the marketplace, many of the perennial imbalances and inequalities which have victimized consumers endured, and continued to call for legislative regulation. A busy program of laws enacted to advance consumer interests was pursued both federally and provincially. Quebec, for example, took a giant stride in bringing into force its *Consumer Protection Act*, a code of consumer rights, fair business conduct, and effective redress. The citizens of that province have now been brought up to par with the other provinces, and in certain respects, have "leaped-frogged" them in enlightened and far-reaching advances. Key features which the other provinces might consider adopting include, (a) the doctrine of "*lesion*", which would allow the Court to re-write the terms of a basically unfair consumer transaction; (b) the attack on false advertising or deceptive sales practices by making, through the law, every representation (by a salesman or in an advertisement) a fundamental term of the transaction, giving rise to cancellation or damages for non-performance; and (c) the right to speedy and inexpensive enforcement of consumer rights through binding court action where procedures are both simple and accessible and lawyers are not required.

Many of the other provinces improved existing consumer protection legislation, and a few extended it. The consumer rental relationship, the regulation of the activities of collection agents, outlawing unsolicited credit cards, and regulation of the sale of hearing aids all found their way onto the statute books in Manitoba. Ontario gave indepth study to problems associated with franchising and warranties.

At the Federal level the enactment of the *Packaging and Labelling Act* continues the line of protective legislation designed to provide the consumer with increased safeguards on a wide number of fronts, all of which are aimed at fairer dealings in the marketplace.

Consumer spokesmen continued to call for more participation by the leaders of commerce and industry in the consumer affairs dialogue and, towards the end of the year, some favourable reactions seemed to be forthcoming. Accused, initially, of opting out of the discussion, growing numbers of businessmen and business concerns did begin to show encouraging responses to help remake the rules in the interests of improved integrity in the marketplace. In the evolution of the new standards of business citizenship, business leadership has a critical role to play. The privilege of functioning in society and reaping its economic benefits carries

with it the concurrent obligations to show genuine concern for and exercise meaningful responsibility to all others in society, and particularly those with whom one deals for commercial advantage. But, judging by the ongoing need for corrective measures and standards, too many business leaders aren't involved in the dialogue, or they give it an extremely low priority.

This is an unfortunate continuing attitude. For, undoubtedly, legislation should be the last way in which the cause of the consumer should be advanced. Laws are often not only difficult and costly to enforce, but also not easy to alter, and less amenable to ensuring that the spirit of the enactments is adopted in the application to everyday situations of that quality of judgement, compassion and modification which characterizes so much of the personal dealings and relationships between people. It is to be hoped that a reformed thrust and the embracing of new standards will emerge. Otherwise, it has been suggested by some that the very credibility of the free enterprise market system and its future existence are at stake.

The Great Competition Act Debate: Its Lessons in Practical Consumerism

Whatever progress which may have been made in improving the climate of consumerism in Canada and de-escalating the apparent hostility between consumer activists and those who would advance consumer interests, on the one hand, and producers, marketers and sellers of goods and services for personal use and consumption, on the other, seemed to evaporate during the latter part of 1971 with the reaction and over-reaction of the business community to Bill C-256 of the former Parliament, the proposed *Competition Act*. Almost from the introduction of this, the second most important single piece of federal consumer legislation (the first would have to be the legislation which created the Department of Consumer and Corporate Affairs itself), the atmosphere had been overladen with hostility and invective in the attacks on the Bill and its underlying principles. And these assaults have not been limited to the expression of intellectual differences. They have been punctuated by emotionalism and vituperation.

By year end, no less than 300 briefs and submissions had been forwarded to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. Of these, perhaps two or three had come from consumer interest groups; the rest were from industry at all levels and in all sectors.

The great debate on the appropriate Competition Policy for Canada in which the country was involved at the end of 1971, serves to illustrate the handicaps confronting those who would hope to speak out in the consumer interest. The proposed legislation of former Bill C-256 and its underlying thrust and philosophy were extremely complex, lengthy and narrowly refined in legalistic, economic and commercial terms. Nevertheless, industry critics who saw threats to their patterns of business conduct were able to marshal batteries of highly qualified lawyers, accountants, economists and other very able consultants to deluge the Minister with briefs and representations. They were also able to utilize public platforms and harness the news media across the land to mount a substantial, often highly emotional, almost rabble-rousing attack.

But who was there to speak for the consumer advancement aspects of the proposed legislation? Where were their briefs and representations? These would have had to have been prepared at not inconsiderable after-tax cost to individuals and consumer groups in contrast to the tax deductible cost to industry. The major handicap to those who speak for consumers, however, is the lack of both financial and human resources to prepare adequate analyses and presentations.

In the current dialogue, it would appear that this type of inequality in the political marketplace is just as intolerable as consumers' inequality in the commercial marketplace. If it is allowed to continue much longer, we will see repetitions of unbalanced representation and unarticulated concerns at the expense of advancing consumer interest. The result could well be a distortion of the relative merits of the views being advanced in what turns out to be an adversary process. The real loser in the imbalance is not just the right of the public to a truly competitive marketplace, but also its morale when it perceives that once again its interests are made subservient to the special interest advocacy.

The Areas of Concentration For The Future

It might be observed that as comparatively difficult as it has been heretofore to gain a measure of effective legislative balance in consumer affairs, this has up to now been the easiest part of correcting the areas of genuine concern to the consumer, business and government alike. Identifying the broader societal issues and bringing a balanced approach to their correction and adjustment are the major challenges which lie in the immediate future.

The more simplistic and populist efforts of elementary consumerism have in the past presented and will continue to present less of a problem as legislators and the public service can identify the consumer interest fairly readily. But when the issues get complex, who is able to identify the consumer interest and argue and advance it? What is required is an expertise, research and experience to press for better laws and to comment on those which are introduced for adoption at the federal and provincial level.

The addressing by consumer interest groups of their scrutiny to these questions and their extensions, many of which are not yet clearly perceived, will bring into play overlapping assessments of where being a consumer ends and being a citizen begins.

As has been predicted, a rapid realignment of groups and interests in the consumer field is already underway. The Canadian Consumer Council is not only charged with the responsibility of being a fundamental part of this process, but continues to accept its implicit challenges.

HAROLD BUCHWALD

*Chairman
Canadian Consumer Council*

D. THE CANADIAN CONSUMER COUNCIL: ACTIVITIES, 1971

The activities of the Council have fallen into two broad categories:

1. A series of projects on significant and continuing consumer problems, designed to culminate in precise policy recommendations, or in publications of importance to Canadian consumers.
2. Continuing projects to assess the general state of consumer affairs across the nation in order to isolate issues most urgently needing attention.

In a number of instances, the 1971 activities of the Council represent the bringing to fruition of projects commenced in earlier years. Others were continued with further input and Council activity. In addition, new areas or projects have been assumed, either as a direct request of the Minister of Consumer and Corporate Affairs or on the Council's own initiative.

Specific Consumer Problems

Reports and/or recommendations were made to the Minister during the year on Misleading Advertising, a Charter of Consumer Rights, and the Problems of the Low Income Consumer. In addition, interim reports were prepared on Consumer Education, the Consumer Interest in the Self Governing Professions, Unit Pricing, and a listing of regulatory boards and tribunals at the federal level. As well, the Council gave its initial reaction to the Canadian Association of Broadcasters' Code of Advertising Directed to Children.

1. Misleading Advertising and the Proposed Competition Act (Bill C-256)

At its meeting at Vancouver on September 26th, the Council adopted and transmitted to the Minister its Report on Misleading Advertising. Over two years in the making, the Report represents a major effort by the Council. It is the third part of a trilogy of Recommendations by the Council on Competition Policy and Deceptive Sales Practices in Canada. In May, 1970, the Council made recommendations concerning pending legislation in the fields of combines and competition policy. Later that same year, the Council also forwarded a series of extensive recommendations on deceptive selling activities.

The Council's Report on Misleading Advertising is the product of both specific research and direct discussion. It has as its bases the study commissioned by the Council prepared by Ronald I. Cohen, LL.B. of Montreal, *The Regulation of Misleading Advertising in Canada: A Comparative Approach* (1970), and the Council-organized Symposium on Misleading Advertising held in Montreal on December 4 and 5, 1970. In the foreword to the Transcript of the Symposium, this approach is commented upon in the following terms:

"... It seemed only appropriate that the Council extend to advertisers, the advertising industry, those charged with advisory and regulatory roles in government (at the federal and provincial levels, as well as in the United States) and individuals with more than a passing interest in the subject, the opportunity to comment on Mr. Cohen's conclusions and to let the Council have the benefit of their thinking on the general subject. The result, of course, was this symposium. It will prove of considerable value in assisting the Council in making its recommendations to the Minister for corrective action.

What clearly emerges from the transcript is a reasonably balanced overview of the subject in a number of its many dimensions: where legitimate persuasion

ends and improper deception takes over; the criminal aspect vs. unintentional, poor business practice features; the effectiveness of industry self-regulation and its limitations; the remedies the individually affected consumer should have available to him and how he can effectively gain redress; and the role of preclearing proposed advertising messages and programs. The consensus expressed was clearly that remedial action was called for, both by industry itself and by government. It now falls to the Council to articulate those courses of action."

A special *Ad Hoc* committee headed by Professor William A. W. Neilson formulated the Council's original proposals. By the time the Council was ready to report, the proposed *Competition Act* (Bill C-256, 3rd Session, 28th Parliament) had been introduced. The committee and the Council then directed their attention to the misleading advertising and deceptive sales practices aspects of the Bill as well as some of the fair competition proposals. The full text of the Report is reproduced as Appendix "A". The main proposals, in summary form, include:

a. *Deceptive Advertising Practices*

Primarily, the Council's Report deals with the full range of problems inherent in misleading advertising. It also contains the initial reactions of the Council to the specific approaches set out in the proposed *Competition Act*.

While the Council welcomes the appropriate sections of the proposed *Act* as extending "... the provisions of misleading advertising to commodities and services in the marketplace", it noted the following reservations:

- (a) The Council questions whether the proposed *Act*, particularly Section 20, would adequately cover the type of advertising that specializes in half truths and omits pertinent qualifications or facts about the commodity or service advertised. The Council is of the view that deceptive omission ought to be more clearly included in the *Act*, "... since it may be questioned whether the phrase 'misleading representation to the public' will cover such situations satisfactorily".
- (b) The Council finds it difficult to understand why 'services' were not covered in Sections 21 and 24. The Council suggests it would be very helpful to keep a consistent approach in including commodities and services in all of the misleading advertising provisions of the proposed *Competition Act*.
- (c) The Council also expresses some doubt as to whether or not the proposed *Act* would provide adequate protection to consumers which form a bloc as distinct from the general public. Citing a recent case in Ontario, the Council noted that the Court had held that regarding holders of credit cards as a special group or captive audience might provide exemption from the general law of misleading advertising. In line with this view, the Council recommends that the provisions of the proposed Section 20(2) of the *Act* be changed to accommodate such "limited" public situations.

b. *Provision of Information*

In addition to these specific recommendations with regard to the proposed *Competition Act*, the Council suggests that the Department of Consumer and Corporate Affairs should make special efforts to keep all sectors of the public informed of developments in competition law generally and in the field of false advertising law, in particular. If the proposed *Act* is to be successful in curbing abuses in misleading advertising, it is imperative that the public be informed of the terms of the legislation. Such publicity would alert the consumer to certain types of deception. Moreover, it would also serve as an educational tool for businessmen who would be constantly in touch with the attitudes of both the government and the courts. News releases issued upon the institution of any and all proceedings,

and the results of such proceedings, could well serve as a serious deterrent to potential offenders to whom bad publicity is anathema.

c. *Government Guidance for "Good Industry Practice"*

The Council is aware that the advertising industry has long sought draft guidance rules which would spell out how federal authorities interpret the misleading advertising laws and indicate how the authorities might apply them in given situations. The Council is of the view that under the existing statutes this type of guidance had *de facto* been available. While Sections 20-26 of the proposed *Competition Act* deal very specifically with different types of misleading advertising practices, it is the Council's opinion that the *Act* ought to provide for the publication of advertising guidance rules by the proposed Competitive Practices Tribunal, a power which the *Act* does not specifically mention. The purpose of such rules would be to determine what is fair and unfair in terms of both definitions and advertising practices in given trades or industries.

The Council noted that at the symposium on the question of misleading advertising it held in Montreal the industry participants appeared to be largely in favour of such a power for such an administrative authority.

d. *Self-Regulation by the Advertising Industry*

The Council noted that the Canadian Advertising Advisory Board was expressly created to act as a vehicle for self regulation in the industry. It welcomes such a public spirited organization. At the same time, the Council drew attention to a rather awesome gap in the C.A.A.B. membership which did not include retail advertisers. Since much of the abuse in advertising is centered in retail campaigns, this coverage gap is, in the Council's opinion, particularly grievous.

The Council felt, furthermore, that in its surveillance and enforcement procedures, the C.A.A.B. lacks the representation of the most important body of individuals — namely, the consumer. The inclusion of representatives from consumer groups in itself may not change the results being achieved under the present system, but the existing system, in the Council's opinion, "... only enhances the suspicions attached to any closed system of appraisal which professes to act in the larger consumer or even public interest." The Council noted with approval the C.A.A.B. decision to include consumer representation in its review structure dealing with advertising directed towards children. The Council hoped that the precedent would spread to the other activities of the C.A.A.B.

More importantly, however, the Council felt that it was essential that once violators of the C.A.A.B. Code on Advertising Practices had been detected and determined, the names of the offenders be publicized even if it meant taking advertising space to spell out the Board's displeasure with a given practise. Such publicity would act as a strong deterrent to malpractice and re-enforce the credibility of the C.A.A.B. Code.

e. *The Substantiation of Advertising Claims*

It was the Council's considered opinion that when an advertiser "directly or indirectly makes any claim or representation as to the efficacy, performance, quality, price or other attribute or characteristic of his product or service, he ought to be prepared to substantiate his claim upon inquiry". Too often, the unwillingness of the advertiser to provide substantiation has been justified on the grounds of competition or that the advertisement had been approved by the Food and Drug Directorate, or the broadcasting network or station.

The Council was of the general view that any consumer has the *right* to ask an advertiser to substantiate claims made for products or services.

While many proposals for dealing with this question have been suggested both in Canada and elsewhere, the concept of self regulation by the advertising industry might be considerably advanced were it to establish some method for storing and making easily available information on claims stated in advertisements.

In line with this recommendation, the Council was concerned with having the onus shifted to the advertiser to substantiate his allegations concerning ordinary price in Section 20(1) (d) of the proposed *Competition Act*. The Council questioned why this provision did not also include warranties, repair or service policies, etc., and it recommended that such coverage be made applicable.

f. *Corrective Advertisements*

In other countries there has been a great deal of consideration given to the question of requiring corrective advertisements by those found guilty of disseminating misleading advertising. The Council called for considerable further study before a definite policy could be recommended or established. At the same time, the Council questioned the response that could be taken against misleading advertising practices found by the courts. The Council, therefore, asked the Minister, "... to direct his officials to study the pros and cons of corrective advertisements and report their findings to the particular standing committee of the House of Commons that will hold hearings on Bill C-256", or its successor or replacing legislation.

g. *Provincial Initiative*

The Council noted that the provinces "... are jurisdictionally capable of regulating false advertising, and they must begin to shoulder the responsibility of enacting and enforcing legislation in this area". Without a doubt, the most crucial legislative vacuum in the area of misleading advertising resides in the provinces. The Council recommends that:

"While uniform provincial legislation is desirable, in the short run, at least, it is important that action be taken by the provinces in an effort to combat consumer fraud. For example, where provincial registrars or similar officials exist, they should be given the power to enjoin deceptive trade practices, allowing, of course, appropriate relief through the courts to offenders. Provincial legislation could provide penalties, perhaps even punitive damages, as well as to confer authority to annul or dissolve corporate charters or revoke licenses of companies to do business in the relevant province."

To these deterrents the Council felt added provisions might be enacted that would allow provincial authorities to take on consumer actions in the civil courts. Since all too often it is uneconomic for an individual consumer to press his rights in the courts, the Council felt this might be a major factor in advancing the cause of the individually aggrieved consumer.

A further area which, in the opinion of the Council, deserves careful joint study by the provincial and federal governments is the question of class actions. The problems involved in this type of litigation and its impact upon the economy and the business community are only dimly perceived, and much work still needs to be done before it can either be adopted or rejected.

h. *Consumer Participation in the Enforcement of Misleading Advertising Laws*

The present *Combines Investigation Act* contains a unique feature which allows any six citizens to compel the federal government to commence an enquiry

to determine if the legislation has been apparently violated. This power of consumer petition, in the opinion of the Council, has not been abused (indeed, probably rarely used), and the Council commended its incorporation in the proposed *Competition Act*. The Council stated that this basic provision be made known to all citizens in the widest possible way. It permits the responsible and concerned citizen to participate directly in a fundamental way in seeing that the law is enforced.

i. *Subsidizing Consumer Participation in the Committee System Examining Bill C-256*

The Council states its belief in its Report to the Minister that the proposed Bill C-256 is the most important piece of legislation of direct concern to the consumer in many years. In the words of the Council's Report, "The Bill is nothing less than the official blueprint of public policy on the type of market system that will be sought to serve the needs of all Canadians."

If the Committee System of Parliament is to be effective in evaluating the Bill, the Council underscores that it was imperative that the consumers' voice be heard. But simply providing a hearing would, in the Council's opinion, be a hollow procedure unless these voices were backed by technical expertise that would make their statements meaningful and effective. It is the Council's opinion that it was in the public interest, and more particularly in the consumers' interest, to have an effective and informed group representing the consumer before the Committees. The Council, therefore, recommends to the Minister that he and his Department give careful consideration to providing a research subsidy for consumer representation during Parliamentary Committee hearings on Bill C-256 or its successor. The Consumers' Association of Canada would be the logical recipient. While the size of the subsidy could be worked out after discussions with the C.A.C., the Council is concerned that the principle of such a subsidy be accepted without delay.

The Council's Report has prompted a considered exchange of views between the Council and the Minister, the Canadian Advertising Advisory Board and the Consumers' Association of Canada, all of whom (amongst others) were invited to comment on its proposals.

Appended as part of Appendix "A" are the texts of the Council's earlier recommendations on Combines and Competition Policy and Deceptive Sales Practices.

The Council will continue to keep the proposed *Competition Act* under surveillance as it undergoes changes in the process of responding to representations, and the Council will, no doubt, be commenting on these changes and their net effect in 1972.

2. Charter of Consumer Rights

At the inaugural meeting of the Canadian Consumer Council in December 1968 the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Ron Basford requested the Council to endeavour to enunciate a Charter of Consumer Rights for Canadians. While the Council was divided on the appropriateness of such a document in the current consumer climate, it nevertheless set about obtaining background material and studies. Two important documents emerged from Council commissions:

- (a) *Consumer Satisfaction Study* — Early in 1970, the Council received a study in depth of Canadians' attitudes with regard to consumer rights, attempting

to assess the areas of consumerism and consumer rights that are of most concern to the Canadian consumer. This study was conducted for the Council by the Social Survey Research Centre in Toronto.

- (b) *Consumer Attitudes About Consumer Rights* — This study was also conducted for the Council by the Social Survey Research Centre. Done in September 1970 it was received in November. It was designed to give a valid picture of prevailing consumer attitudes towards a number of specific "rights" as well as who should be responsible for protecting them and how effectively that responsibility is being discharged.

At the Council meeting on April 26, 1971, the Honourable Mr. Basford again renewed his request for the Charter:

"I would like first, if I may, to urge you to try to complete the task with which I charged you at the first meeting of the Council way back in December 1968, and I refer to the drafting for my consideration of a proposed Declaration of Consumer Rights. I know that this is mentioned in the Second Annual Report and the work that is being continued under that heading. I know, frankly, that there are members of the Council who were somewhat skeptical at this proposal — that we endeavour to draw up a Declaration of Canadian Consumer Rights. I, myself, must admit to having some reservations about sweeping declarations in the manner of any bill of rights, but I now feel, and I felt when I referred it to the Council, that they do have some purpose, that such a declaration, if it could be drawn, would have value to Canadian consumers and to me, that all the truths which any declaration contains are not necessarily self-evident, but they can constitute an agreed base, or a point of departure from which further progress can be made in more specific fields.

As I said at the first meeting when I asked that an effort be made to draw up a Declaration of Consumer Rights, that such a declaration would serve as a very useful guide to industry and to the public, and above all to government in working out consumer protection programs. I think some of you may think that it is all agreed on what consumer rights are, because you are involved in consumer affairs. Let me assure you that it is not agreed. Every time that we take something to Cabinet, every time we take something to Parliament, there is a great argument and a great debate whether in fact this is sensible, whether in fact this should be done, and whether in fact consumers have that kind of right. Surely, that's a wasteful effort — if we could agree on some declaration, that these were in a general way consumer rights, then we could hopefully eliminate a great deal of that initial wasteful effort which has to be engaged in every time we try to do something on behalf of the consumer. Some of you thought that such a declaration was sort of a pious hope and sort of window-dressing. I do not regard it as such, to be perfectly honest. It may well be that when you set down to try to put something on paper that it can't be put on paper, and on that I have an open mind — it's not the easiest thing in the world to try to write rights. It may well be that it can't be done. I certainly hope that we would not do it for want of trying, because I think that it would be useful; it would serve a very practical purpose in this country and I would urge the Council to continue working on that request to see whether in fact we could not state, in a rather general way, a Declaration of Consumer Rights for the benefit of the Canadian consumer . . .".

Based on the two studies prepared for it by the Social Survey Research Centre, the Council concluded that there were, indeed, basic rights and expectations of Canadian consumers in 1971. Today, consumers expect to be given reasonable access to goods and services, and not to be victimized as part of a captive market. They are entitled to obtain accurate facts about those goods and services in order to make informed decisions. They expect their purchases to be at fair value and that they will not be taken advantage of as to quality and price. No consumer

should be unfairly pressured or unlawfully disadvantaged when buying goods or services. Nor should these goods and services expose a user to unexpected hazards. And, to give it all reality and meaning, each consumer should receive prompt and full redress for any product or service that does not perform as explicitly or implicitly warranted.

Having eventually arrived at concurrence, the task which really tested the Council's mettle was agreement on the statement of the Charter in clear, straightforward and meaningful wording. The services of perhaps the foremost professional communicators in Canada were made available to the Council. Problems of facility of the French language translation had to be overcome. What has emerged, while still not the product of unanimous agreement, represents, as the Chairman said in his transmittal letter to the Minister at the very end of the year, "... the best effort the Council has been able to produce in this matter."

The text of the Council's proposed Canadian Charter of Consumer Rights is annexed as appendix "B". The Minister has the Charter under consideration.

3. Interim Report on the Problems of the Low Income Consumer

In November of 1970 the Council conducted a Forum in Winnipeg on the problems unique to the low income consumer. The results of that Forum together with various research projects undertaken by the Council, led the Council to send to the Minister an Interim Report late in 1971. It is only an interim report because the Council believes that its work on this question should be of a continuing nature. Given the substantial amount of new material recently made public, including the *Report of the Senate Committee on Poverty*, the need for study and comment is obvious. The Council does not believe that its comments and recommendations will provide all the answers to the problems of the person with limited income. Indeed, the question covers many different fields, but for these problems of particular relevance to the low income consumer, the Council hopes that its work will be beneficial. Moreover, the Council has been reluctant to dissect the consumer body into stratified groups. While the problems of the low income consumer are in many ways unique, they share in common with all consumers, regardless of their incomes, a substantial number of problems. Thus, while the Council may be concerned with some of the unique problems of the low income consumer, it is also mindful of its obligations to all consumers.

The Report is regarded as an "internal" document reflecting Council views to date on the problem. The Consumer Council believed it important, however, to indicate to the Winnipeg Forum participants where it is directing its efforts, and copies of the Report were accordingly forwarded to them.

4. Broadcast Code With Respect to Advertising Directed to Children

At its meeting on November 29, 1971, the Council gave its initial reactions to the Broadcast Code promulgated by the Canadian Association of Broadcasters in October with respect to advertising directed to children. Based on the preliminary reaction of the Council, the Chairman wrote to the President of the Canadian Association of Broadcasters on December 14, 1971, in the following terms:

"At its meeting of November 29th, 1971, the Canadian Consumer Council gave preliminary consideration to the Code for Children's Advertising on radio

and television, and while our study of it is not by any means completed, I was instructed to communicate to you the Council's interest in what has been done by you in this most important area of consumer concern and our initial reactions to the Code.

These might be summarized as follows:

1. We commend the underlying principles and spirit of the Code in dealing with a most important matter that has been called for by parents and concerned consumers for some time and is, in our view, long overdue. At the same time, we record that the thrust of the Code properly should extend to *all* forms of advertising in all media — not just broadcasting.
2. We note with approval the appointment of public representatives (to be nominated by the Consumers' Association of Canada) on the enforcement bodies for this Code. This is in accordance with the Council's recommendation with respect to industry self-regulation in its Recommendations on Misleading Advertising submitted to the Honourable the Minister of Consumer and Corporate Affairs on September 26th, of this year.
3. At the same time the Council has asked me to draw to your attention its concern at the very outset that the enforcement procedure itself leaves much to be desired, and the apparent sanctions are far too weak to be realistically effective. In our view, continued violations by both advertisers and broadcasters should result in public exposure of them by the CAB. There should be a commitment by the Code authority that it will make a public accounting from time to time of its stewardship of its responsibility in this critical area, including, particularly, names of offending advertisers, advertising agencies and broadcasters.

The Canadian Consumer Council has committed itself to study the Broadcast Code for Advertising to Children in more detail and will pass on to you its considered views and reactions in due course. However, we did want you to have these initial observations and would welcome your comments on them."

The Council has struck a special committee, chaired by Miss Niquette Delage to go into the Code in depth and comment further on it.

At the date of the preparation of this Annual Report, no acknowledgement or reply had been received from the President of the Canadian Association of Broadcasters.

5. Consumer Education

In its Second Annual Report (for 1970) the Council stated that it was continuing its studies on the critical matter of improving consumer education. Toward this end the Council had undertaken several research projects including the *Survey of Consumer Education in Canada* done for the Council by the Canadian Association for Adult Education, and published in 1970.

The research consultants assigned to this project and the *ad hoc* committee of the Council, headed by Mrs. A. F. W. Plumptre, submitted several drafts to the Council for its consideration. Each draft was subjected to careful review by the entire Council, and where called for, additional research and reporting was undertaken to assure that the report and recommendations, when issued, will be as comprehensive in scope as is possible.

The entire question of how to inform the consumer of his rights and responsibilities under existing legislation is of utmost importance in the opinion of the

Council. While the final report should be adopted early in 1972, the Council's interest in the topic will be of a continuing nature and towards that end additional research on the various aspects of the problem is already well underway.

Some of the approaches being considered are of a unique and innovative nature. Many of them will call for continuing efforts by governments, business and consumer groups of every type to undertake even more intensive efforts than has been the case in the past. The aim will be for a more informed and, therefore, articulate and responsive consumer in the future.

6. Personal Consumer Bankruptcy

At its April meeting, the Honourable Mr. Basford requested the Council to let him have its reactions to the recommendations with regard to consumer and wage-earner bankruptcies contained in the special federal government study, *Bankruptcy and Insolvency: Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation, 1970*. In many respects this was a matter on which the Council had already expressed its concern in its first communication to the Minister, in 1969, the Council's *Report on Consumer Credit*.

An *Ad Hoc* committee of the Council under the chairmanship of Mr. George S. May was established. Its initial effort was to organize a one-half day seminar on behalf of the Council in Vancouver on September 27 in conjunction with a regular Council meeting being held at that time. Approximately 125 persons attended, and they and Council members were exposed to the thinking of experts on the question associated with consumer insolvency.

The keynote address was given by Professor Jacob S. Ziegel of Osgoode Hall Law School, York University, Toronto, a former most-active member of the Council. Panelists included Mr. Phillip Gibeau, Chairman of the Debtor's Assistance Board, Edmonton; Mr. George Penfold, Executive Director, Metropolitan Toronto Debt Counselling Service, Toronto; and Mr. Louis Van der Gracht, General Manager of the Richmond Savings Credit Union, Richmond, B.C.

The committee is assessing the results of the seminar and other developments. It is expected that its report will be available to Council in mid 1972.

7. Representation of the Consumer Interest in Regulatory Boards, Agencies, Tribunals and the Self-Governing Professions

Perhaps the most challenging project to be undertaken by the Consumer Council since its inception is the request made to it by the Honourable Ron Basford at its April meeting to study the representation of the consumer interest in the wide range of government appointed regulatory boards, agencies, tribunals and commissions at all levels. The study envisioned by the Council will involve not only the regulatory bodies, marketing agencies and the like, but also licensing and disciplinary professional and occupational self-governing bodies which are accorded a semi-official status and authority in all areas of direct concern to the consumer.

Mr. Basford focused on the broad issues in the following terms:

"I would like your views and your recommendations on what I think is a very important area of activity when one sees that more and more of our Gross National Product really emanates, or is in some way controlled and regulated, by regulatory bodies, licensing bodies, marketing boards . . . It is essential that we exam-

ine now just how effectively they represent the consumer, how effectively they take into account in their decisions the consumer interest."

In accepting this assignment, the Council appointed a special committee headed by Dr. Peter Pearse to co-ordinate the research activity. As an initial step, the committee saw the scope of its activities in four distinct areas:

1. Regulatory Boards and Commissions
2. Product Marketing Boards (those dealing with specific goods)
3. Licensed Professions
4. Public Utilities

During the summer of 1971, the committee had prepared for it an inventory of the relevant federal regulatory boards, agencies and tribunals by Mr. Benoit Tremblay, a Montreal student. The committee has now established its priorities and areas of concentration.

During 1972 the initial work on the project will be undertaken and from this should emanate the first of three or four interim reports, each dealing with a separate aspect. Indeed, during 1972 a major portion of the Council's research budget will be directed towards this project.

Continuing Projects

1. "The Consumer Interest"

In 1971 the Council continued its support for the publication by the University of Guelph of a bi-monthly newsletter on consumer affairs, *The Consumer Interest*. It is designed primarily for professionals interested in the consumer field.

Prior to its publication, there was no unified publication of the type that *The Consumer Interest* attempts to be. By providing concise information in the field of consumer affairs both of a national and provincial scope, together with reviews and summaries of articles and other published materials, the newsletter hopes to facilitate the dissemination of consumer information to educators and others involved in the field of consumer affairs. To date, six issues of the publication have been produced and it appears that it is on the way to becoming a successful and important supplement of consumer information for Canadians.

2. A Legislative Reporter on Consumer Affairs

Since 1970 the Council has been endeavouring to establish the publication on a regular commercial basis of a legislative reporter on technical and legal matters relating to consumer affairs. The project is under the supervision of Professor W. A. W. Neilson of Osgoode Hall Law School, a member of the Council.

Efforts will be continued in 1972 to achieve publication.

3. Mass Media Consumer Affairs Programming

The Council continued to work closely with the mass media in attempting to increase the coverage of consumer matters. There are indications that some progress is being achieved with greater interest, special articles and programs, and more awareness and receptiveness to items of consumer interest in all forms of the media.

A More Visible Emergence

In its initial years, the Canadian Consumer Council deliberately adopted a low profile, choosing to be judged solely by its activities and achievements. The past year has seen a more visible emergence of the Council as more and more groups and individuals sought it out or invited its Chairman and other Council members to discuss matters relating to consumer affairs or specific aspects, with them.

A listing of the speaking and other assignments accepted by the Chairman in that capacity will serve to illustrate the variety of audiences of Canadians interested in the Council:

1. Viewpoint, CBC National Television Network
Tuesday, APRIL 27th, 1971 — "Corporate Responsibility"
2. Consumers' Association of Canada — Annual Meeting — Halifax, Nova Scotia, JUNE 7th, 1971 — "The Canadian Consumer Council — What Is It Doing for Consumers?"
3. Canadian Toilet Goods Manufacturers Association — Annual Meeting and Convention — Miami, Florida, JUNE 14th, 1971 — "Consumer Involvement"
4. The Canadian Institute of Chartered Accountants — National Convention, Winnipeg, Manitoba, Thursday, SEPTEMBER 9th, 1971 — "Changing Values and The Business Community"
5. Institute of Canadian Advertising — Annual Meeting and Conference, Montebello, Quebec, SEPTEMBER 24th, 1971 — "Trends in the Regulation of Advertising"
6. The Winnipeg Chamber of Commerce — Conference on Bill C-259 — The Canada Competition Act — Winnipeg, Manitoba, OCTOBER 20th, 1971 — "The Act and The Consumer"
7. The Advertising and Sales Club of Toronto, Toronto, Ontario — Luncheon Address — NOVEMBER 9th, 1971 — "The Current Climate of Consumerism: Messages To And From The Marketplace"
8. Junior League of Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, Evening Meeting NOVEMBER 9th, 1971 — "The Consumer Revolution"
9. The Rotary Club of North Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, DECEMBER 3rd, 1971 — "Consumerism and The Beleaguered Canadian Businessman"
10. Special article for *Canadian High News*, Toronto, Ontario publication — OCTOBER 1971 — "The Consumer As King"

The number of commitments accepted by the Chairman for 1972 are, perhaps, more extensive.

E. CANADIAN CONSUMER COUNCIL: TERMS OF REFERENCE

The following Terms of Reference were advanced by the then Minister of Consumer and Corporate Affairs in March, 1971, after consultation with the previous and the present Chairmen. They were adopted by the Consumer Council at its meeting on April 26, 1971.

1. The Canadian Consumer Council has been established in accordance with Section 7 of the Department of Consumer and Corporate Affairs Act which states: "The Governor-in-Council may establish a consumer advisory council to advise or assist the Minister or to perform such duties and functions as the Governor-in-Council may specify, and may fix the remuneration and expenses to be paid to the persons appointed as members thereof."
2. The Council shall report to the Minister on such matters as he may from time to time refer to the Council for advice and assistance in carrying out the duties of the Minister pursuant to Section 6 of the Department of Consumer and Corporate Affairs Act and such matters as the Council shall, in consultation with the Minister, see as advancing the interests of the consumer in the Canadian economy.
3. In the course of its work the Council may undertake studies, commission research, hold public meetings, and prepare reports and from time to time shall publish such reports and studies as it deems advisable after first having provided copies thereof to the Minister who may upon reasonable grounds advise The Council that publication is not in the public interest.
4. In carrying out the aforementioned terms of reference, the members of the Council, although sometimes chosen because of their membership in certain groups, will act as individuals drawing on their own experience, interest and wisdom in the consumer field, rather than as representatives of such groups.
5. In planning its program, the Council and the Department of Consumer and Corporate Affairs shall maintain close liaison to ensure that there is no overlap of endeavour and to ensure that the work of the Department and of the Council in carrying out the objectives of Section 6 of the Act can be evaluated in the light of their contribution to the attainment of the Government's consumer affairs objectives, taking into account the fact that public funds provide for the budget of the Council as well as that of the Department.
6. As it is essentially an advisory body to the Minister, it would be inappropriate for the Council to become a member of another organization such as the International Organization of Consumers Unions.
7. The Council members shall be appointed by the Governor-in-Council for a period of two years, subject to renewal.
8. The Chairman of the Council shall be appointed by the Governor-in-Council to hold office during pleasure for a term not exceeding two years.
9. The Council members shall serve without remuneration, but shall be entitled to reasonable travelling and living expenses in connection with Council duties as authorized by the Governor-in-Council.
10. The Chairman shall be paid such remuneration and expenses as are authorized by the Governor-in-Council.
11. The Council may hire such additional staff as they deem necessary, subject to the limits of manpower ceilings and dollar resources approved in the Council's annual budget and in accordance with the Public Service Employment Act and Regulations.
12. The Council shall meet at least three times a year.

F. THE CANADIAN CONSUMER COUNCIL: ITS ROLE AND FUNCTION

Members

There are presently twenty members forming the Consumer Council, whose terms of office are staggered as to retirement dates. They come from all regions of Canada and all sectors of the marketplace.

All Council members serve voluntarily and without remuneration. In 1971, for the first time since the inception of the Council, the Chairman has been designated as "part-time" and is paid an honorarium.

Appointments of the current Chairman, Vice-Chairman and Council members were made by Order-in-Council on March 28, 1971.

Operations

The Council is served by an Executive Director and secretariat who operate from offices located at 207 Queen Street in Ottawa.

First Executive Director was Mr. Gordon Anderson, who occupied that office until November, 1970. Mr. Leonard Lee served as Acting Executive Director until September, 1971, when he was succeeded by the current Director, Dr. David Bond, formerly of the Department of Economics, University of British Columbia.

The day-to-day business of the Council and its activities between Council meetings are carried out by the secretariat under the supervision of the Chairman. Research is conducted through the letting of contracts to qualified individuals and competent agencies throughout Canada. The Council has also from time to time engaged on staff a research associate to concentrate on particular projects, in addition to the research conducted by the Executive Director. Mr. Ken Rubin served in this capacity until January, 1971.

The Council secretariat are members of the Public Service of Canada.

Management of Council activities between Council meetings is delegated to an Executive Committee comprising the Chairman, the Vice-Chairman and three Council members. Special subject areas of concern to the Council are assigned to *Ad Hoc* Committees of Council members who operate as internal "task forces" of the Council. They assess the research and analyze the various aspects of the particular matter referred to them and formulate reports and recommendations which are then reviewed by the full Council before adoption.

The Canadian Consumer Council delivers its recommendations to the Honourable the Minister of Consumer and Corporate Affairs, and then is at liberty (subject to the constraints of public policy) to make them public in whatever manner it sees fit.

Council Consensus

The relevant criterion applied by members in the Council deliberations is that of advancing the overall consumer interest.

Full Council meetings are held only four or five times during the year. Consequently, the process of arriving at the resolution of proposals is not a speedy or cursory one, particularly as proposals receive careful individual and collective scrutiny.

Direction: The Frontiers of Consumerism

With limited time to commit by its members and with lengthy intervals between meetings, the Council has concerned itself primarily with broad policy issues, rather than some of the more immediate problems of day-to-day. Its activities to date reflect this thrust, in the main. At the beginning of the Council's 1971 year of operations, the Honourable Ron Basford articulated this thinking in the following terms:

" . . . It seems to me that a more useful function of the Council is looking ahead to *the frontiers of consumerism*, to those areas where the problems already exist, but for which no solutions have been proposed . . . The Council should be looking ahead to propose to me how we should tackle consumer problems which will remain to be dealt with after we, as a department have dealt with the more obvious, more immediate problems and the more immediate solutions. I want to suggest that the Council should be, I think, in its work trying to constantly suggest to me where we should as a Department of Consumer Affairs be starting to do research, starting to find answers, starting to plan in the legislative sense and should be telling me where we should be trying to find the solutions at *the frontier of our knowledge and the frontier of the problems.*"

And he augmented these comments at the Council's September 26, 1971 Council meeting in Vancouver:

"At the last time I met with you, I spoke about the role and purpose of the Council, as I saw it. I stressed that it was an advisory body to me, not to my Department, and that it should serve as an extra source of considered advice and ideas on consumer problems. Your very diversity should, I think, lead to balance in your advice, which should lead less to immediate day-to-day concerns then to long-term problems. As I said before, the Canadian Consumer Council should be looking ahead, *beyond the frontiers of consumerism*, to those areas where problems are readily seen to exist, but for which no solutions have yet been proposed."

While the Council acknowledges that the main emphasis of its mandate involves charting these frontiers from time to time, either at the request of the Minister, on its own initiative, or on the basis of suggestions from outside groups and individuals, nevertheless matters of a more current nature and concern are reviewed and recommended upon.

It is this underlying philosophical approach which serves to guide the Council in its activities and the selection of priorities in which to apply its efforts and resources.

Research

Because of its nature, the Council has seen itself as being ill-equipped to deal with the relatively narrow problems of a short-term or current nature, except on a fundamentally "reactive" basis. It has, therefore, confined itself to consideration of recurring and broader matters of public policy.

Budgetary considerations limit the Council to a small staff, and have significantly shaped the direction and nature of the Council's activities. It has been the Council's policy to contract out the bulk of its research requirements and to work actively with and through other individuals and already existing organizations in the field which have greater resources for carrying out programs. In this way, the Council is able to co-ordinate and encourage efforts by other agencies which they are better equipped to conduct in terms of both time and budget. One of the

Council's major roles is seen as helping bring together the many groups active in consumer affairs, providing a vehicle for communication and co-ordination of such activities.

In addition, the Council has undertaken a large number of specific activities and research projects itself.

Research activities by the Council are not limited to contracting for studies and surveys. The Council itself has "gone into the field" to organize forums, symposia, and seminars to expose Council members at first hand to the problems, concerns, and solutions under review. In this context, the Council held a Forum on Low Income Consumer Problems in Winnipeg in November, 1970, and a Seminar on the recommendations respecting consumer bankruptcies of the Federal Task Force on Bankruptcy in Vancouver in September, 1971.

Perhaps one of the ideal methods of research operation has been the Consumer Council's approach to the problem of misleading advertising in Canada. When the Council first embraced this area of genuine consumer concern, it set about its task by initially engaging a study of the precise nature of the problem, what regulations presently exist, how the courts are dealing with them, and the comparative experience elsewhere (particularly in the United States and the United Kingdom). The study, by Ronald I. Cohen, a Montreal lawyer, was over a year in the preparation and has become an excellent resource tool for all who are concerned with the topic.

Following the publication of the Cohen study (*The Regulation of Misleading Advertising in Canada: A Comparative Approach*), the Council organized and conducted a symposium on misleading advertising in Montreal in December of 1970. Advertisers, the advertising industry, government officials, academics, consumer representatives, and those with a special interest in and knowledge of the subject attended and participated. Well-considered presentations were given. A very meaningful dialogue ensued in which views were freely exchanged and challenged. The result has been a further important contribution to recorded thinking on misleading advertising in Canada.

This total exercise formed the basis of the Council's Recommendations on Misleading Advertising in September, 1971, in its reaction to Bill C-256, the proposed *Competition Act*.

(It also was in concert with the Council's concern about dialogue in the marketplace. In the view of Council members, one of the most significant problems in the field of consumer affairs is the lack of communication among consumers, business, government and other organizations in the field. The Council has addressed itself as a matter of high priority to the difficult task of improving such communication, a task for which its members feel the Council is uniquely suited by virtue of its composition and its posture on the Canadian scene.)

Fundamental to the Council's existence is its view that research and publication are important prerequisites to public pronouncements or policy recommendations. A brief catalogue of Council reports, working papers, background studies and publications since the inception of the Council is included in this Annual Report as Appendix "C".

0103
/

G. FINANCIAL REPORT

FINANCIAL STATEMENT 1971

Personnel and Wages	\$24,291
Transportation and Communication	23,590
Information	1,340
Professional and Special Services	28,019
Rentals	2,579
Utilities, Materials and Supplies	4,676
Other	748
TOTAL	\$85,243

H. THE CANADIAN CONSUMER COUNCIL: A BRIEF HISTORY

Origin

In December 1967 assent was given to Bill C-161 establishing a Department of Consumer and Corporate Affairs. Section 7 of that Act provided for establishment of an advisory council to the Minister, as had been urged by the Economic Council of Canada in its *Interim Report on Consumer Affairs and the Department of the Registrar-General*, July, 1967.

Members

The first members of the Canadian Consumer Council were appointed by Order-in-Council of the federal Cabinet in November, 1968, and held their initial meeting in December of that year. Originally there were twenty-four members, one half appointed for two-year terms and the remainder for only one year. At present there are only twenty.

The first Chairman of the Council was Dr. David S. R. Leighton, formerly Professor of Marketing at the School of Business Administration of the University of Western Ontario, and currently Director of the Banff Centre. He was appointed in the summer of 1968 and served until the end of 1970. Under his guidance and leadership, the Council took shape and form and initiated many of the various studies and projects which began to achieve fruition during 1971. Dr. Leighton continues as a member of the Council.

Vice-Chairman during the Council's two-year period was the Honourable Réjane Laberge-Colas of Montreal, the first woman appointed a superior court judge in Canada.

Previous Council members include Judge Mary Batten, Saskatoon; M^{me} Carmelle Bérubé (Association Coopérative Féminine), Quebec City; Irénée Bonnier (Fédération des Caisses Populaires Déjardins), Lévis, Québec; Arthur J. E. Child (Burns Food Ltd.), Calgary; G. C. Clarke (Standard Brands Ltd.), Montreal; François Cleyn (Cleyn & Tinker Ltd.), Huntington, Quebec; John Fryer (British Columbia Government Employees' Union), Victoria; Mrs. Jean Jones (immediate past president of the Consumers' Association of Canada, Dundas, Ontario; Andrew Kershaw (Ogilvy & Mather Ltd.), Toronto; Senator E. M. Lawson (Teamsters Joint Council No. 36), Vancouver; Arthur Leblanc (United Maritime Fishermen), Halifax; M^{me} Antonio Paradis (Cercles des Fermières), Ancienne-Lorette, Québec; Mrs. Gwen Robertson, Ottawa; Mrs. Glenora Slimmon (former president of the Consumers' Association of Canada), Winnipeg; Miss Anna Templeton (Newfoundland Department of Education), St. John's; Leon Weinstein (formerly with Loblaw Groceries Co. Ltd.), Toronto; and Professor Jacob Ziegel (York University), Toronto.

Guidelines and Procedures

In its early deliberations, the Council evolved certain procedures and policies designed to guide its efforts. These came about from discussions and dialogue between the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Ron Basford, with the Council and amongst Council members themselves.

At the time of the Council's meeting in December, 1968, Mr. Basford

offered the following guidelines as an aid to the launching of the Council's program:

" . . . What we in Consumer Affairs are trying to do is right the balance a little and, in doing so, trying to make our mixed market economy work a little better than it does at present.

On that basis, I believe it is possible for men and women drawn from various sectors of our economic life to come together here to discuss the problems facing the consumer and to reach agreement on how to adjust the balance of power between producer and seller. Any improvement that can be made to the consumer's position will make our economic system perform more effectively and thus help everyone."

"Each of you has been chosen for your particular knowledge, in the belief that together you represent our society. I expect that your advice will be tendered on the basis of your personal experience and wisdom. I appreciate the fact that many of you are also leaders in your field and often act as spokesman for a particular organization or section of the economy. However, you have not been chosen for your ability to speak for a special group — be it producer or consumer — but rather you have been chosen on the basis of your own merit. I repeat, it is your personal advice that we are seeking. In my work, I can be governed by only one standard — the standard of the public interest. I know the same will apply to your work and to your deliberations."

"In every statement that I have made about the operation of the Council, I have stressed the independence of its advisory role. In arranging for the establishment of the Council, I have provided for an independent staff and independent funds for research. When I seek your advice, or when you choose to offer your advice to me, I look for your thoughts, your ideas and your recommendations . . . "

"I expect that as an advisory body you will offer your advice to me in the first instance. However, I intend to make that advice widely known, and the Council should also feel free to do so in any way that it sees fit."

" . . . You have the opportunity to explore the whole spectrum of consumer problems, to seek solutions and to recommend action . . . "

" . . . One of your main tasks is to improve the quantity and quality of the dialogue between producer and consumer."

These directives were discussed from time to time by the Council, and a concept of the Council's role and function emerged; the main dimensions of this concept are as follows:

1. The Council is designed to bring a wide variety of viewpoints to bear on issues of concern to consumers. It does not represent any single group or segment within our society.
2. The members of Council, although chosen in some cases because of their membership in certain groups, are not representatives of those groups. The views they express are their own, and are sought because of the individual's personal expertise or experience. The relevant criterion to be applied is that of the overall public interest.
3. The Council is an *autonomous* body, speaking independently of the views of government or other bodies. While cognizant of the problems of different jurisdictions, it does not consider itself limited in its interests by constitutional constraints.
4. The Council, while offering its advice and counsel first to the Minister, retains the right to publish its views in a form and manner which members themselves determine.
5. The fundamental goal of the Council's activities is to improve the consumer environment, and to remove those imperfections which operate contrary to the most efficient and productive allocation of resources.

Early in 1971, as a result of discussions between the Honourable Mr. Basford and the current Chairman, more formalized Terms of Reference for the Council were adopted. They crystalize, clarify and extend the thinking and operational bases of earlier Council activity. (The Council's Terms of Reference are reproduced in full as a separate chapter to this Annual Report.)

Activities

In his transmittal letter to the Second Annual Report, the previous Chairman observed:

"The following report details Council's output from (its) various activities. It is, I think, an impressive list of accomplishments for a voluntary group working with minimal staff and a modest budget. Full credit for this must go to the Council members themselves, for the positive and constructive effort which underlies the many research studies, reports and recommendations. The year's results offer some measure of vindication for the concept of an independent advisory council representing diverse interests.

It should be emphasized that in all these activities, Council members insisted on research and documentation as a basis for their recommendations. As a result of such studies and the work of other organizations in the field, a body of research on consumer topics is beginning to emerge in Canada. This bodes well for the future, for research is surely fundamental to intelligent public policy and its effective administration. One of the very significant functions that Council sees itself performing is the generation and dissemination of such research."

Recommendations by the Council to the Minister of Consumer and Corporate

Affairs to the end of 1970 include:

1. *Consumer Credit* — In November, 1969, the Council made seven key recommendations to the Minister which, in total, suggest a comprehensive consumer credit act. Areas of concern included the *Small Loans Act*, a federal disclosure act on loans up to \$25,000, regulation of credit cards, relief for the over-committed debtor, consumer promissory notes, the establishment of a "corps" of consumer credit experts in the Federal Department, and a *Federal Consumer Credit Protection Act*.
2. *Standards* — Also in November, 1969, the Council sent two specific recommendations to the Minister. With respect to the then pending enactment of the *Canada Standards Council Act*, the Council emphasized the need for standards for consumer products, and the requirement that there be adequate consumer representation on the Canada Standards Council when it is established. In this latter regard specific recommendations concerning the membership of this Council were made to the Minister in June 1970, in response to his specific request.
3. *Referral Selling* — In March, 1970 the Council condemned "in the strongest terms" the practice of referral sales and recommended (a) such practices become criminal offences under the Federal Combines Act, and (b) that the Provincial legislatures enact legislation declaring such transactions void.
4. *Sales Tax on Margarine* — Also in March, 1970 the Council urged that the 12% sales tax on margarine be removed.
5. *Competition Policy and Combines Legislation* — In May, 1970 the Council released its recommendations concerning pending legislation in the field of combines and competition policy. Nine in number, they expressed the Council's concern that any new legislation contain specific provisions as they were spelled out to ensure the rights of consumers.
6. *Hearing Aids* — The Council has forwarded a detailed memorandum to the Minister commenting on the report of the Interdepartmental Committee on

Hearing Aids, pointing out its weaknesses and recommending corrective measures.

7. *Deceptive Selling Practices* — Based on a study for the Council prepared by Mr. Frederick Rowell, a law student at Osgoode Hall, the Council made a series of recommendations to the Honourable Mr. Basford. These call for intensive action and procedures at both the Federal and Provincial levels, which would outlaw and penalize these practices, as well as a concerted program of publicity and consumer education.

APPENDIX A

REPORT OF THE CANADIAN CONSUMER COUNCIL ON MISLEADING ADVERTISING

(As Passed At The September 26, 1971 Meeting of Council Vancouver, B.C.)

901 Paris Building,
259 Portage Avenue,
Winnipeg 2, Manitoba,
September 26th, 1971.

The Honourable Ron Basford,
Minister of Consumer and Corporate Affairs,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.

DEAR MR. MINISTER:—

I am pleased to transmit to you the Report and Recommendations of the Canadian Consumer Council on Misleading Advertising in Canada, adopted by the Council at its Meeting held in Vancouver on Sunday afternoon, September 26th, 1971.

The Report is the result of over two years of study by the Council highlighted by:

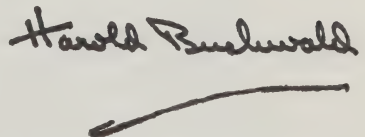
- (1) an extensive research work by Ronald Cohen, Montreal, commissioned by the Council; and
- (2) a Symposium on Misleading Advertising conducted by the Council in Montreal in December, 1970.

In addition, the Report gives some of the Council's initial reactions to the proposed *Competition Act* (Bill C-256 of the current Session of the House of Commons), and particularly, those aspects which deal with misleading advertising and deceptive sales practices.

Respectfully,

HAROLD BUCHWALD

Chairman



P.S.

Your attention is respectfully directed to our 1970 recommendations concerning deceptive selling and advertising practices in general. That particular report, of course, ought to be viewed as a first stage of our recommendations, and the report attached as a second stage.

I. Introduction:

In December, 1970, the Council sponsored a Symposium on Misleading Advertising. The meeting was held in Montreal, and Council members, representatives of government in both Canada and the U.S., consumer spokesmen, and business representatives attended. In preparation for the Symposium, the Council had commissioned an extensive research work by Ronald Cohen, now of the Faculty of Law of McGill University.

These views of Council are a result of the Montreal discussions, an appraisal of the Cohen paper, and a study of Bill C-256, the proposed Competition Act, given first reading on June 29th, 1971, and introduced by our Minister, the Honourable Ron Basford.

It is the Council's hope that this report will serve as the 'springboard' for further action and study in the area of Misleading Advertising, and that the public interest might thereby be further advanced.

We are concerned with the elimination of deceptive and misleading advertising in Canada. This is not to minimize the gravity of the on-going debate about the social and cultural implications of consumer advertising, but rather to pinpoint the coverage of this Report. The question of advertising to children, for example, is a much discussed topic today, but our interest in that debate is restricted for the moment to supporting any reforms necessary to stop the advertising of misleading messages to a children's audience.

II. Principal Concerns:

1. *The Ambit of Misleading Advertising*

Bill C-256 specifically extends the provisions on misleading advertising to commodities and services in the marketplace, thereby avoiding some of the anomalies between goods and services under the present Combines Investigation Act. The Competition Act also represents an advancement for the consumer interest in its express extension of coverage to 'point of sale' advertisements, to salesmen's representations, and to specific requirements concerning testimonials, bait-and-switch selling, adequate stocking of bargain priced commodities, and to the control of promotional contests.

The Council also notes the adoption of the "Credulous Consumer" test by which the allegedly misleading character of any advertising representation is to be measured. In sum, the Council warmly supports the intent and coverage of the Misleading Advertising provisions. At this time, however, we would like to note the following reservations: (a) It may be questioned whether the provisions of the proposed Competition Act, particularly section 20, adequately cover the type of advertising which specializes in half truths, and omits pertinent qualifications or facts about the commodity or service advertised. The deceptive omission ought to be more clearly included, since it may be questioned whether the phrase "misleading representation to the public" will cover such situations satisfactorily.

(b) It is difficult to understand why “services” are not covered in section 21 (Representations as to Reasonable Test and Publication of Testimonials) and section 24 (Bait-and-Switch Selling). It would be very helpful, therefore, to keep a consistent approach of including commodities and services in all of the misleading advertising provisions of the proposed Competition Act.

(c) There is some doubt whether the present law adequately protects consumers from misleading advertising, when these consumers form a ‘bloc’ distinct from the general public, whatever the size of market concerned. Thus, in a recent, unreported case, under the Combines Investigation Act in Toronto, a preliminary objection succeeded on the ground that the advertisement in question had been sent as part of a mailing programme to existing credit card holders of a large oil company. The argument was that such consumers had not received an “advertisement” as that connotes a representation to the consuming public, and they only formed part of a ‘special group’ or “captive” audience. This Council submits that such an interpretation is unduly restrictive and undermines the protective intent of the legislation. In line with this view, it is our suggestion that the provisions of the proposed Section 20(2) of the Competition Act be changed to accommodate such “limited public” situations.

2. *Publicizing the Role and Responsibilities of Government*

The Council respectfully urges the establishment of a vigorous and imaginative publicity system within the Department of Consumer and Corporate Affairs to keep both consumers and industry informed of developments in competition law generally, and in the field of false advertising law in particular.

Although it is not the purpose of these recommendations to deal with problems of competition problems in general, it is obvious that the scope of the proposed Competition Act is sufficiently broad and enforcement oriented to warrant a publicity system of its own.

From the point of view of the development of false advertising law alone, though, such a system, even on primitive lines, is certainly warranted.

It is basic to the effectiveness of any government programme of this nature that the public be informed. Box 99 at the present serves primarily as a “listening post”, and it may be doubted whether the Consumer Communique is an effective, educational tool, at least for the vast majority of Canadians.

Publicity, of course, serves several purposes. On the forefront of consumer help, publicity would be a means of alerting the consumer of certain types of deception and hopefully in advance of being harmed. It also serves as an educational tool to the businessman who would constantly be in touch with the attitudes of both the government (in terms of the kinds of practices in respect to which prosecutions were being instituted), and the courts (in terms of what the judges consider to be unfair competitive practices). And, of course, news releases issued upon

the institution of any and all proceedings, and the results thereof, would serve as a serious deterrent to offenders to whom bad publicity is anathema.

Neighbourhood-level programmes offer particular potential, the development of community cable systems poses further opportunities, and the involvement of younger consumer advocates through a more permanent Opportunities for Youth Programme would be other avenues to explore. Our principal point is that an imaginative publicity system could be a very powerful ally in terms of general public awareness and in terms of self-enforcement by consumers and business of misleading advertising laws.

3. *Government Guidance for "Good Industry Practice"*

The advertising industry in Canada has long asked for draft guidance rules which would spell out how the Federal authorities interpreted the misleading advertising laws and indicated how they might apply them in given situations. The industry has long voiced the complaint that the present system under the Combines Investigation Act all too often amounts to guesswork on the part of the advertiser, since the jurisprudence has only recently been developing. The serious nature of a criminal offence under the Combines Investigation Act, it was argued, surely called for a more definitive and predictable system of interpretation and enforcement by the Department of Consumer and Corporate Affairs. The chequered realities were also affected by circumstances outside the Combines Investigation Act, such as separate pre-clearance programmes administered by the Food and Drug Directorate of the Department of National Health and Welfare, and by the Commercial Acceptance Department of the Canadian Broadcasting Corporation. To receive pre-clearance or a sort of approval from either group, it was noted, did not affect the advertisers' potential liability under the Combines legislation.

To a considerable extent, the Council feels that such views have not been persuasive. Thanks to the Annual Report of the Director of Investigation and Research under the Combines Investigation Act, to frequent Ministerial statements, and to the 'open door' policy of the Director to discuss any planned advertising campaign, there really has been little element of surprise in the Department's administration of sections 33C and 33D of the Combines Investigation Act. Moreover, it may be questioned whether the jurisprudence as it has developed, particularly in the last three years, has been as equivocal as some industry sources would have us believe. All we are saying is that the principle provisions of the Combines Investigation Act have been relatively easy of interpretation, and if there is a complaint to be made, it is that the terms all too frequently went against the consumer interest, rather than the advertiser interest, viz., the failure to cover services in section 33C.

These remarks are not to deny the general public benefits of any system of legal regulation which enhances the likelihood that those in the marketplace will understand what is being demanded of them, and will take steps to shape their conduct to the lawful norms from the outset. Hence, even with the tendency of the proposed Competition Act, in

sections 20 - 26, to deal very specifically with different types of misleading advertising practices, it is the Council's opinion that the Act ought to provide for the publication of advertising guidance rules by the Competitive Practices Tribunal. Although the Act provides that the Tribunal may formulate draft guidance rules (section 44), the power was not given to the Tribunal to formulate such rules in the area of false advertising, or deceptive practices in general. The purpose of such rules would determine what is fair and unfair in terms both of definitions and of advertising practices in given trades or industries. For example, a particular set of rules would spell out the organizational steps that ought to be taken by a contest promoter to comply with intent of section 26.

Participants at the Montreal Symposium appeared to be largely in favour of such a power for such an administrative authority, and indeed the proposed Competition Act in general does recognize the value of such a rule-making power. Without belabouring the point, such a power assists government, industry and consumer alike in eliminating some of the uncertainty which inevitably accompanies general law and would favour the development of clear and comprehensible rules formulated by experts at an administrative level, rather than by non-experts at a judicial level on a case by case system.

4. Self Regulation by the Advertising Industry

The deliberations of the Montreal Symposium were greatly assisted by the participation of members of the advertising industry in general, and the representative of the Canadian Advertising Advisory Board in particular. The Board involves representatives from advertisers, advertising agencies and the media, and through its Code of Advertising Standards, it has sought since 1963, to promote and encourage adherence to its self-developed, National Advertising Standards and Practices. The advantages and the limitations of any attempt at self regulation have often been enumerated and it is not our purpose to engage in that debate at this point. We are concerned, however, that the following matters be favourably considered by the Canadian Advertising Advisory Board.

It is quite unfortunate for a professed national self-regulatory group to have awesome industry gaps in its membership ranks. The C.A.A.B. unfortunately does not include retail advertisers. Since much of the abuse in advertising is centered in retail campaigns, this coverage gap is particularly grievous. We understand that preliminary steps have been taken to include retail advertisers within C.A.A.B. ranks.

Secondly, in its surveillance and enforcement procedures, the C.A.A.B. lacks the representation of the most important body of individuals, namely, the general public. The omission of the consumer interest from direct participation in the analysis of complaints brought before the Board, this Council suggests, must be corrected immediately. The inclusion of representatives from consumer groups in itself may not change the results being achieved under the present system but the existing system only enhances the suspicions attached to any closed system of appraisal which professes to act in the larger public interest. We do note, with interest and approval, the recent C.A.A.B. decision to include

consumer representatives in its review structure dealing with advertising to children. Hopefully, the precedent will spread to its other activities.

Finally, it is suggested that the steps taken by the C.A.A.B., once they find a violation of their Code of Advertising Practices, be publicized, even if it means taking advertising space to spell out the Board's displeasure with a practice that is going on. It is suggested that the credibility and effectiveness of this attempt at self-regulation would be enhanced if its own advertising pointed to actual examples of action taken rather than selling self-regulation as the cure for questionable practices by advertisers and the media.

5. *The Substantiation of Advertising Claims*

Where an advertiser "directly or indirectly" makes any claim or representation as to the efficacy, performance, quality, price or other attribute or characteristic of his product or service, he ought to be prepared to substantiate his claim upon inquiry. All too frequently an advertiser may cite "competitive reasons" for refusing to give details of the tests or market analyses which supposedly back up his product claims, and on other occasions, an inquiring consumer might simply be told that a government body like the Food and Drug Directorate, or the private pre-clearance machinery of the Canadian Broadcasting Corporation has "approved" the supporting documentation and that public disclosure or discussion is not welcomed.

The Council is of the general view that any consumer has the right to ask an advertiser to substantiate claims made for its products or services. In the United States, the Federal Trade Commission has recently announced a new programme of enforcing such a principle of substantiation of claims. Their present plan is to establish a form of 'data bank' into which national advertisers would be required to feed this supporting documentation. Consumers and any public interest group would be then free to call on the data bank to assess the adequacy of the stored information. A separate proposal before the U.S. Senate would simply transfer the 'Right of Request' directly to the consumer, and away from the data-gathering responsibilities of the Federal Trade Commission. This Council, at this moment, is more concerned with the acceptance of the principle of advertiser substantiation, rather than the actual mechanics of implementing any such scheme. It may well be that a vigorous and visible form of self-regulation by the advertising industry itself would be the preferable mechanism for recording the data and allowing public access to it. The system as it presently exists would be unchanged by the proposed Competition Act, and the Council earnestly asks for favourable consideration of this principle of public disclosure.

6. *The Onus on the Advertiser — Further Considerations*

Reference has been made at several points in the preceding remarks to the general recommendation that an advertiser ought to be prepared and able to substantiate all advertising claims, made directly or indirectly, to the consuming public.

The Council has several shorter recommendations to make on the question of onus as it applies to the provisions of section 20 of the proposed Competition Act.

The onus has been shifted to the advertiser to substantiate his allegations concerning ordinary price in section 20(1)(d) of the Competition Act. It is not clear why the onus has not similarly been shifted in section 20(1)(c) concerning warranties, repair or service promises, etc. Moreover, section 20(1)(b), concerning representations as to performance, efficacy, or length of life, is mystifying in this regard since the onus was formerly on the accused in section 33D(2) of the Combines Investigation Act. Since both subsections involve specific claims, there is a strong argument to be made for placing the onus upon the accused to substantiate his claim.

On the general question of the onus on the advertiser to substantiate his advertising claims, the Council reiterates its suggestion made above that advertisers at a minimum ought to be made responsible for making available documentation substantiating any claims which they might make and in this regard attention is directed to the provisions of section 20(1)(a) (making a misleading representation to the public).

7. *"Corrective" Advertisements*

In recent months the Federal Trade Commission in the United States has indicated its intention to force misleading advertisers, in appropriate cases, to devote a share of future advertisements over a given time period, to acknowledging the misleading features of previous ads attacked by the F.T.C. The programme has attracted much attention and comment. Its chief attraction to consumer spokesmen is the argument that misleading advertisers under the system would have to give roughly comparable coverage and publicity to the Notice of Correction as was accorded the originally deceptive advertisement. Thus, the argument goes, a certain "equilibrium of honesty and equal time" will be achieved, and the advertiser will find that it is far more commercially onerous to run corrective ads, than to simply pay a fine. Critics of the proposal question such matters as the mechanics of implementing such a plan given the variables of media choice, changing ad budgets, the development of new product lines and the discontinuance of old ones, and whether consumers will in fact even be able to relate the corrective ad to the original advertisement.

The Council is not presently in a position to evaluate the proposal in any depth. Study and implementation of such an approach is only in its initial stages in the United States and it may be that we in Canada would do well to watch the American experience for a longer period before we do anything. Yet, such a "wait and see" attitude ill serves the primary responsibility of our own government to press ahead with innovative research and to consider imaginative sanctions to apply to misleading advertising offences. We simply question whether a system of sanctions founded primarily on fines (and supplemented by the provisions governing 'double damage' claims) satisfies the response that could be taken against misleading advertising practices as found by the courts.

This Council does urge further research in the development of sanctions to be available to a court upon its finding of an offence. Statements by the Minister suggest that consideration of Bill C-256 will take place over a prolonged period, perhaps over a year, and fresh consideration of other sanctions to apply to misleading advertising offences could profitably be undertaken in that interval.

In this connection, this Council respectfully asks the Minister to direct his departmental officials to study the pros and cons of corrective advertisements and report their findings to the particular Standing Committee of the House of Commons, that we presume will hold hearings on Bill C-256.

8. *Provincial Initiatives*

The provinces are jurisdictionally capable of regulating false advertising, and they must begin to shoulder the responsibility of enacting and enforcing legislation in this area.

Without doubt, the most critical legislative vacuum in this area resides with the provinces. For whatever reason, the provinces have neglected to enact the statutes which could effectively control deceptive practices in view of the broad jurisdiction which they possess under the British North America Act. It may be questioned, for example, whether the new consumer protection legislation in Quebec deals significantly with false advertising. Even in Ontario, while legislation contains a broad false advertising provision, little direct use has been made of the provision, apparently for lack of funds or personnel or both.

It would clearly be desirable to have uniform provincial legislation relating to deceptive practices, but it is even more important in the short run for action of whatever nature to be taken by the provinces in an effort to combat consumer fraud. Where provincial registrars, or similar officials exist, they should be given the power to enjoin deceptive trade practices, allowing appropriate appellate relief to offenders. Provincial legislation could also provide penalties, perhaps even punitive damages, as well as the authority to seek the annulment or dissolution of corporate charters or the revocation of licenses of extraprovincial companies to do business in the province affected.

To these deterrents could be added provisions allowing for provincial authorities to take on consumer actions in the civil courts since all too often it is uneconomic for an individual consumer to press his rights in the courts.

Serious study, both at the federal and provincial level ought to be commenced on the concept of class or group actions by consumers. The concept of citizen enforcement of consumer protection laws deserves fresh and intensive analysis. As debate in the United States has shown, there is great interest in giving consumers the capacity to combine similar claims and use the court system to resolve disputes with those providing goods and services in both the public and private sectors. The introduction of class actions (e.g. car buyers suing to recover their losses in the case of misleading price advertising by one of the car makers) deserves research and analysis lacking at the moment in Canada.

9. *Consumer Participation in the Enforcement of Misleading Advertising Laws*

The present Combines Investigation Act contains a provision surprisingly omitted in all other federal and indeed, provincial consumer protection legislation, whereby any six Canadians are empowered to force the government to commence an inquiry to determine if the legislation has been apparently violated. This power of consumer petition, it is our impression, has not been abused, and indeed has been acted upon in a most constructive manner by interested citizens. We are pleased to see that the proposed Competition Act retains the right of Canadians to force an enquiry into market practices that they suspect or fear are or will be in violation of the statute. Any six people over 18 years of age and residing in Canada, are empowered by Bill C-256, to have the Act's Commissioner, as he is called, launch an inquiry. The range of activities that can be studied is extensive — anything related to price fixing, market rigging, misleading advertising, bait-and-switch schemes, referral selling, pyramid distributing and promotional gimmicks.

We are most concerned that this right to call for an inquiry be publicized to consumers across Canada and that the steps with which the machinery is to be implemented are left relatively informal.

The Council also records its appreciation of the terms of Bill C-256 which assure, to a very high degree, that such group applications for an inquiry will be acted upon and any reasons for discontinuance of the inquiry communicated to the applicants in a timely and fully disclosed fashion. Subject to our previous request that the concept of group or class actions be investigated with some urgency, the Council supports most heartily the provisions of the proposed Competition Act that would allow an aggrieved consumer to recover double damages against, *inter alia*, an advertiser convicted under the legislation, either by way of submitting his claim to the court hearing the Crown's case, or by proceeding separately in a civil suit. Again, it is the hope of Council that every effort will be made to acquaint consumers with their rights under the Competition Act as it could well represent the most important piece of legislation in the consumer interest in Canada this century.

10. *Subsidizing Consumer Participation in the Committee System Examining Bill C-256, The Competition Act*

Bill C-256 may well rank as the most important legislative measure affecting consumers to have been introduced at the federal level in decades. The Bill is nothing less than the official blueprint of public policy on the type of market system that will be sought to serve the needs of all Canadians.

There is every likelihood that there will be prolonged public hearings on the Bill, using the Committee system of the House of Commons and the Senate. While our principal concern in this Report has been with the relatively few sections concerned with misleading advertising practices, it is impossible to ignore the fact that the Bill has approximately 100 other sections concerned with a vast range of complex considerations affecting market structure, mergers, other prohibited practices, the establishment

of a Competitive Practices Tribunal and the Office of the Commissioner, and so on. We believe it essential to the proper functioning of the Committee hearing system that every possible step be taken to ensure that the views of all interested parties are given every opportunity for a full and fair hearing.

We further believe, in respect of such a technically and professionally demanding legislative proposal such as Bill C-256, that to merely provide an opportunity for consumer representations in such a forum may not be fully adequate. It is our impression that no consumer group in Canada presently has the staff resources and concomitant budgetary flexibility to put together the well researched brief on such a major legislative proposal as Bill C-256. We would argue that the consumer interest to be articulated by the Consumers' Association of Canada, for example, would, on many issues raised by Bill C-256, be distinct from the larger public interest which is ultimately entrusted, of course, to Parliament.

That the public interest may not be synonymous with the consumer interest is recognized in the formation of the Department of Consumer and Corporate Affairs, one of whose principal duties is to promote the interests of Canadian consumers, a duty that the Minister and his Department have taken up with commendable enthusiasm.

The acceptance of this responsibility is not to be confused, however, with the need for a separate, prodding guidance and leadership from organized consumers themselves. Mr. Basford on several occasions has argued for the preservation and development of a separate and viable consumer constituency. This is the essence of any participatory democracy and it is our view that a most visible and constructive occasion for its implementation occurs when proposed legislation is being scrutinized at the Committee level.

We are confident that there will be no lack of industrial, labour and general business briefs and appearances on Bill C-256 at the Committee stage. We are apprehensive, however, that without some measure of public subsidy on this particular Bill, that the resources for direct and distinct consumer representation at the Committee stage may simply be inadequate. This is not to disparage in any way the dedication and vigor of those that would in fact appear, for example, on behalf of existing consumer groups. They would be the first to admit, however, that their briefs were worked up over spare week-ends with such advisory assistance as they could obtain on an ad hoc and gratuitous basis. Such a consumer presence, this Council feels, is not good enough in a parliamentary system which gives new emphasis to interest group advocacy in the study of nearly all major legislative proposals.

In recent years there have been more than a handful of precedents for government funding of various consumer groups with one of the purposes being the development of a representational capacity and expertise to express the consumer interest, be it at the municipal, provincial or federal level. One may point to the funding of a consumer action group in Montreal by the Department of Consumer and Corporate Affairs, for example, or to choose another example, to the assistance given by other departments of the federal government to local and regional rate-

payer groups, etc. We believe that Bill C-256 presents an invaluable opportunity to support consumer advocacy at the national level, and for a very particular and specific purpose. We therefore suggest that the Department of Consumer and Corporate Affairs seriously consider the acceptance of the principle of a research subsidy for consumer representation on Parliamentary Committee hearings on Bill C-256. The Consumers' Association of Canada would be the logical recipient. The size of the advocacy subsidy would be a matter for further calculation although it would have to bear some relation, of course, to the cost of putting together a carefully researched, interdisciplinary brief. At this point in time, the Council is more concerned with the question of acceptance of the principle.

III. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Canadian Consumer Council, in its advisory capacity to the Minister, respectfully asks that the following observations be noted in the Department's continuing appraisal of Bill C-256 as it proceeds beyond first reading.

1. The ambit of misleading advertising may deserve your fresh consideration, at least as the Bill relates to deception by omission, the full inclusion of services, and to consumer blocs distinct from the general public.
2. New approaches ought to be taken within the Department to keep both consumers and industry better informed of developments in competition law generally, and in the field of false advertising law and practice in particular. Neighbourhood level programmes offer particular potential, the development of community cable systems poses further opportunities, and the involvement of younger consumer advocates through a more permanent Opportunities for Youth Programme would be other avenues to explore.
3. The capacity to develop and issue industry guidance rules for advertising ought to be accepted under the proposed Competition Act.
4. There is a limited, but potentially useful role for self regulation by the advertising industry. The credibility and general effectiveness of that role would be assisted by the inclusion of retail advertisers within the principal self regulatory group, the Canadian Advertising Advisory Board. The C.A.A.B. ought also to involve consumers in all its deliberations on complaints brought before the Board and ought to support publicly the recommendation that advertisers be prepared to substantiate all product claims. Finally, it is suggested that the C.A.A.B. publicize all steps taken once they have found a violation of their Code, even if this requires the taking of advertising space to spell out the Board's displeasure with a practice that has taken place or is continuing to take place.
5. Where an advertiser directly or indirectly makes any claim or representation as to the efficacy, performance, quality, price, or other attribute or characteristic of his product or service, he ought to be prepared to substantiate his claim on inquiry by a consumer.
6. The proposed Competition Act ought to consistently place the onus on

the advertiser to substantiate all claims made for its product or service. Bill C-256 is not consistent in this respect.

7. The concept of corrective advertisements calls for immediate study.
8. Provincial initiatives in the control of misleading advertising would be greatly welcomed.
9. The concept of citizen enforcement of consumer protection laws in general and misleading advertising laws in particular, deserves fresh and intensive analysis. The efficacy of class or group actions by consumers ought to be given a high priority in any research commitment. The present measures in Bill C-256 which enhance the likelihood of consumer participation in the enforcement of the misleading advertising sections, deserve wide publicity so that upon proclamation, Canadian consumers are in a position to assert their rights.
10. Finally, the Department of Consumer and Corporate Affairs is asked to provide a special advocacy subsidy to the Consumers' Association of Canada for the purpose of preparing representations on Bill C-256 before the Parliamentary Committee(s) that will hear the views of interest groups and others on the Bill.

RECOMMENDATIONS ON COMPETITION POLICY AND COMBINES LEGISLATION

April 30, 1970

The Honourable Ronald Basford,
Minister of Consumer and Corporate Affairs,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

DEAR MR. BASFORD:

At its meeting in Toronto on April 27 and 28, the Canadian Consumer Council discussed the subjects of Combines Legislation and Competition Policy. Considerable attention was given to the recommendations of the Economic Council of Canada in its *Interim Report on Competition Policy* of July, 1969.

As we understand that consideration is currently being given to proposed changes in Canadian combines legislation, the Canadian Consumer Council voted to forward to you the following statement for consideration in the preparation of that legislation.

The Canadian Consumer Council is concerned that any new legislation on combines and competition policy contain adequate provisions to ensure the rights of consumers. The Council would like to go on record on several specific matters:

1. The Council supports provisions to ensure individuals' rights of access to the process of combines law enforcement, through the commencement of action against suspected violators.
2. The Council also supports the inclusion of provisions to ensure adequate redress to those individuals wronged by violators. We think serious study should be given to the possibility of treble damage and/or class action provisions.
3. The Council supports the inclusion of provisions for representation of the consumer viewpoint in the councils of professional bodies, such as legal and medical societies.
4. The Council strongly favours moves to shift a greater portion of combines enforcement from criminal to civil jurisdiction.
5. We favour the creation of a Competitive Practices Tribunal with broad exploratory powers, and we support the principle of considerable generality in the terms of reference of such a body.
6. The Council supports the principle of maintaining the utmost clarity in the wording of any provisions left under the criminal law. We particularly advocate the avoidance of terms such as "unduly" and "unreasonable" in the wording of these clauses.
7. The Council strongly endorses the views of the Economic Council concerning the critical importance of care in selecting members of any Competitive Practices Tribunal that may be appointed.
8. The Council recommends the specific inclusion of fairness, equity and adequacy of treatment of consumers as criteria to be included in the

terms of reference of any Competitive Practices Tribunal that may be appointed.

9. The Council warmly endorses proposals that services should be included in any new combines legislation.

I do hope that these proposals are of assistance to you in considering the proposed legislation.

Yours sincerely,

D. S. R. LEIGHTON

Chairman

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'D S R Leighton', written in a cursive style.

REPORT ON DECEPTIVE SELLING PRACTICES

November 20, 1970.

The Honourable Ronald Basford,
Minister of Consumer and Corporate Affairs,
Canadian Building,
219 Laurier Avenue West,
Ottawa 4, Ontario.

DEAR MR. BASFORD,

In March of this year, the Canadian Consumer Council issued a report on referral sales. In concluding its report, the Council pointed out that referral selling was merely one of a much larger number of fraudulent or unethical selling practices plaguing the Canadian scene at the present time and that the Council intended to undertake an investigation of these other schemes.

With a view to collecting the necessary evidence, the Council retained the services during the past summer of Mr. Frederick Rowell, a third-year law student at the Osgoode Hall Law School of Toronto. Mr. Rowell worked under the supervision of Professor Jacob S. Ziegel, a member of the Council. Mr. Rowell has now presented his study to the Council and a copy of it is attached to this letter.

Mr. Rowell's study encompasses the following major areas of complaint and a number of miscellaneous deceptive practices under the heading of "Miscellaneous Schemes and Gimmicks".

- Referral Selling
- Pyramid Marketing Schemes
- Business Opportunity Rackets
- Repair Frauds
- Deception in the Sale of Land
- Deceptive Use of Contests
- Free Merchandise Gimmicks
- Unsolicited Mail
- Unethical Collection Agencies

Mr. Rowell collected his information from a variety of sources, including federal, provincial and municipal officials, and while his study does not claim to be exhaustive, we are satisfied that the deceptive practices to which he draws attention are common in many parts of Canada.

In a mixed economy and democratic society like ours, deceptive and unethical selling practices can never be eliminated entirely. However, we are concerned by the number and variety of such practices and the relative immunity with which at least some of them appear to have survived for long periods of time. We attribute this to a number of factors: (a) the inadequacy of existing federal and provincial laws; (b) insufficient staff to enforce vigorously the laws that do exist; (c) insufficient awareness on the part of many officials (federal, provincial and municipal) of the seriousness of the deceptions and the injuries they cause to innocent consumers and ethical businessmen; and (d) a serious lack of consumer education, both generally and in this field specifically.

With a view to improving the situation, we recommend the following steps. Our recommendations are premised on the assumption that both the federal and provincial governments possess jurisdiction in this area:

A. FEDERAL ACTION

1. Section 33D of the Combines Investigation Act should be amended to cover deceptive acts or practices as well as false advertisements. We recognize that some forms of deceptive practices include elements of false advertising, and to this extent are already caught by Section 33D. However, this is by no means true of all deceptive practices. The doubts should be removed.
2. Much better facilities need to be developed than exist at present for speedy and effective prosecution of offences under Section 33C and 33D of the Combines Investigation Act. Delays of up to two years in the final disposition of a case are not uncommon. We appreciate the efforts made by the Minister during the past year to appoint permanent prosecutors in the main provincial centres. This, however, leaves untouched many smaller cities where deceptive practices may proportionately be just as common. To meet such cases, we recommend either the appointment of additional federal prosecutors or a working arrangement whereby the provincial authorities will be encouraged to prosecute in those cities where the federal government does not have its own prosecutors.
3. We would also welcome the establishment of a consumer frauds division within the Royal Canadian Mounted Police to assist the Department in the enforcement of the consumer protection provisions in the Combines Investigation Act and other consumer legislation within the federal area. We make this particular recommendation because it has frequently been brought to our attention that consumer agencies are handicapped by the absence of an adequate field staff to investigate complaints about alleged violations and the disinterest of the general police forces in consumer offences.
4. The penalties imposed by the courts for offenses under Section 33C and 33D are often derisory and need to be revised in an upwards direction. In addition, we urge that the courts be armed with the power (a) to grant an interim prohibitory order pending the final disposition of a case; and (b) to order a convicted offender to make restitution of his ill-gotten means either to identified or identifiable members of the public or, where this is not feasible, by making a lump sum payment to a fund to be administered for the benefit of consumers generally. The concept of a restitutionary order coupled with a conviction is not new and exists now, to a limited extent, in the Criminal Code. What we are really recommending is the extension of the principle to the specific areas of consumer frauds. We have borrowed the idea of a lump sum payment from the United States, where it has been applied by the federal courts on a number of occasions where the members of a class injured by a deceptive practice could not readily be ascertained or where the pecuniary loss suffered by the members was too small to justify individual payments.

B. PROVINCIAL ACTION

5. So far as provincial action is concerned, we urge either the adoption of a Uniform Deceptive Sales Practices Act similar to the one currently being drafted in the U.S., or the amendment of the existing Consumer Protection Acts to include deceptive and unconscionable selling practices. Whichever method is adopted, we think that the new provisions should embrace at least the following features:

- (a) An omnibus clause prohibiting the use of deceptive or unconscionable methods with respect to the merchandising of goods and services;
 - (b) The specification of methods currently in use that are regarded as objectionable and therefore unacceptable;
 - (c) The power to add to the list by Order in Council;
 - (d) The power to enjoin the prohibited practices by a cease and desist order coupled with a right of appeal from such an order to an independent tribunal;
 - (e) The power by the administrator to make a restitution order where a cease and desist order has been made or affirmed on appeal and to bring a class action before the regular courts on behalf of all consumers who have been injured by a deceptive or unconscionable practice. The importance of this power cannot be overemphasized. Many a deceptive practice is consciously pursued because the offender calculates (unfortunately all too accurately in many instances) that the gains will outweigh any likely losses.
6. Existing licensing laws should be vigorously enforced and licensing requirements should be extended to new lines of activity where this is justified and feasible, e.g., with respect to various kinds of repairmen. However, we do not regard the simple imposition of a licensing requirement as the universal solvent of all business frauds and deceptions. In the first place, it would be a mammoth task to subject all forms of business to a licensing requirement. Secondly, the existence of a licensing requirement is not an automatic guarantee of the exclusion of unethical selling practices. This is clearly shown in Ontario, where referral selling continues to flourish although house-to-house sellers are required to be licensed under the Ontario Consumer Protection Act. Thirdly, it would be improper to use the threat of the cancellation or suspension of a licence for every infraction of a rule, however minor or unintentional. For all these reasons we regard the separate regulation of deceptive or unfair practices as necessary and overdue.
 7. The manpower of the provincial consumer protection bureaux should be substantially increased to enable them to discharge their responsibilities effectively. Alberta and British Columbia, for example, only have one consumer protection officer each. We find it difficult to believe that this caters adequately to the needs of the citizens of these provinces.
 8. There is a fairly widespread concern over the dangers of an undue overlapping of federal and provincial programmes, in this as in other consumer protection areas. To some extent we share the concern, although we do not believe that the problem has even remotely reached critical proportions. The present danger lies much more in the absence of effective regulation than in excessive amounts of it. Nevertheless, we recommend the establishment on a continuing basis of the closest possible liaison between the federal and provincial officials at all relevant levels to ensure the proper harmonization of the federal and provincial legislative and enforcement programmes. Where concurrent legislation with respect to the same subject matter exists at the two levels of government, we suggest the adoption of common guidelines to determine which level of government is the more appropriate agency to deal with particular types of practices. Wherever practicable, we would also like to see the establishment of joint federal-provincial offices.

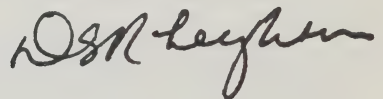
C. PUBLICITY AND CONSUMER EDUCATION

9. Long experience has shown that merely warning the public about unethical or deceptive practices is not sufficient: wherever possible, the reprehensible practices themselves must be interdicted through the exercise of the federal and provincial powers. On the other hand, we also recognize the importance of the public being warned about the dangers and their being informed about the laws that exist for the consumer's protection. Protective legislation and consumer information should go together.
10. The question is not one of principle, but one of machinery — how best to communicate with the consumer. Various studies (including one recently concluded for the Canadian Consumer Council by the Canadian Association for Adult Education) have shown that consumers' knowledge and information are seriously inadequate, and that a great deal more effort must be put on communication with and education of consumers. Research indicates that T.V. and radio are the best media and that brochures and leaflets are probably the least effective, at any rate so far as low income consumers are concerned. So we urge a greatly increased use of the mass media for these purposes. We also urge the establishment of neighbourhood consumer information centres where consumers can readily obtain information, not only with respect to their legal protection against fraudulent or unfair practices, but on all other matters affecting their daily lives as consumers. These centres would supplement the valuable and important services now being rendered by Box 99 and the various provincial consumer protection bureaux.

Yours very truly,

D. S. R. LEIGHTON,

Chairman.



APPENDIX B

901 Paris Building,
259 Portage Avenue,
Winnipeg, Manitoba,
R3B 2A9
January 14th, 1972.

The Honourable Ron Basford,
Minister of Consumer and Corporate Affairs,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.

DEAR MR. MINISTER:—

I am pleased to transmit to you herewith the Canadian Consumer Council's recommendation for the Canadian Charter of Consumer Rights.

As you are aware, the Charter has been provided to you by the Council in response to a request you made of the Council when it was first convened in November of 1968.

For the Council the Charter represents the end of a long, hard debate throughout the course of which individual Council Members have been strongly divided as to whether it was appropriate for the Council to produce such a document, what its contents should be, and its wording, thrust and expression. It has not been unanimously adopted but is the consensus of a substantial majority of the Members.

The Charter is in many respects the product of two important Studies commissioned by the Council to assist it in arriving at this consensus:

- (1) A Consumer Satisfaction Study, being a study in depth of Canadians' attitudes with regard to consumer rights, attempting to assess areas of consumerism and consumer rights that are of most concern to the Canadian consumer. This was received by the Council early in 1970.
- (2) A Study of consumer attitudes about consumer rights, designed to give a valid picture of attitudes by principal region, and by socio-economic groups, towards consumer rights. A carefully controlled sample of over 1,000 interviewed was conducted to provide the information sought. This was received by the Council in November of 1970.

Both of these Studies were conducted for the Council by the Social Survey Research Centre of Toronto.

Having arrived at agreement by the Council as to content and thrust of the Charter at our Meeting in Vancouver on September 27th, 1971, the Council has had the benefit of having the expression and presentation of the Charter prepared for it by some of the leading professional communicators in Canada.

The Charter represents the best effort the Council has been able to produce on this matter.

The Charter is, in my opinion, a major achievement of the Council since it was first created. I am personally persuaded that — today more than ever — it is

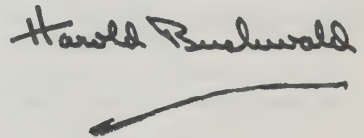
a most important statement in crystallizing what should be consumer entitlement and aspirations and in letting citizens and government know in what areas they should be working. Business, in turn, can also know what is expected of it. As a declaration of principles, I believe it effectively forms the basis for enacting future laws and for testing or comparing current ones.

We have every reason to believe that the Charter will receive your approval, and the widest public distribution.

Sincerely,

HAROLD BUCHWALD

Chairman

A handwritten signature in dark ink, reading "Harold Buchwald". The signature is written in a cursive style. Below the signature is a long, horizontal, slightly curved line, possibly a flourish or a separator.

The Canadian Charter of Consumer Rights

Each of us is a consumer — not just a buyer or user
or producer or seller.

Each of us is woven into the fabric of the Canadian Society
and is committed to quality, justice, respect, understanding
and a constantly improving and rewarding life for all citizens.

To assist each of us to determine his own life and to better the
society we have made together, we declare these inseparable
consumer rights.

Before Purchasing

1. *The right to purchase.* Each consumer shall have
reasonable access to the lawful goods and services of Canada.
2. *The right to information.* Each consumer shall be given an
opportunity to obtain accurate facts that enable him or her
to make informed decisions.

Purchasing

3. *The right to fair value.* Each consumer shall have the
opportunity to buy desired goods and services
at just prices.
4. *The right to choose freely.* No consumer may be unfairly
pressured or unlawfully disadvantaged
when buying goods and services.

After Purchasing

5. *The right to safety.* No goods or services may expose a user
to unexpected hazards.
6. *The right to redress.* Each consumer shall receive prompt and
full redress for any product or service that does not perform
as explicitly or implicitly warranted.

These rights, while basic and elementary, carry with them
the parallel responsibilities of consumer integrity and
self-improvement. No right or privilege in a free society
is without its concurrent obligations to act responsibly
and honestly.

APPENDIX C

PUBLICATIONS OF THE CANADIAN CONSUMER COUNCIL 1968-71

A. Reports Submitted to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, Canada

- *Consumer Credit, 1969
- *Referral Selling, 1970
- *Removal of Sales Tax on Margarine, 1970
- *Combines Policy and Combines Legislation, 1970
- *Hearing Aids, 1970
- *Misleading Advertising, 1971
- *First Annual Report, 1969
- *Second Annual Report 1970
- *Third Annual Report 1971

B. Working Papers of the Canadian Consumer Council

The Council, from time to time, publishes some of its working papers which, in the opinion of the Council, would be of interest to consumers and the public.

- *David Burgoyne, *A List of Recommendations from Various Royal Commissions, Senate/Commons Hearings and Briefs of Other Agencies Concerning Consumers Which Have Not Been Satisfied by Action Taken.*

Canadian Association of Adult Education, *Survey of Consumer Education in Canada.*

- *Frederick Rowell, *Deceptive and Unethical Selling Practices.*

Ronald I. Cohen, *Regulation of Misleading Advertising in Canada: A Comparative Approach.*

Kenneth Rubin, *Consumer Action By The Poor: A Social Study of Food Store Self-Help Projects and Food Aid Alternatives.*

Kenneth Rubin, *The Consumer Interest in Self-Governing Professions.*

Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale, *Selected Analysis of Consumer Credit Cases, Their Problems and Subsequent Action.*

Interim Report on Low Income Consumer Problems.

- **Transcript of the Winnipeg Consumer Forum, 1970.*
- **Transcript of the Symposium on Misleading Advertising, 1970.*
- Transcript of the Seminar on Bankruptcy, 1971.*

1968-71

- A. Rapports soumis au Ministre de la Consommation et des Corporations, Canada
- *Rapport sur le Crédit à la Consommation, 1969
 - *Ventes par recommandation, 1970
 - *Suppression de la taxe de vente sur la margarine, 1970
 - *Politique de concurrence et législation relative aux coalitions, 1970
 - *Appareils Auditifs, 1970
 - *Publicité trompeuse, 1971
 - *Premier Rapport Annuel, 1969
 - *Deuxième Rapport Annuel, 1970
 - *Troisième Rapport Annuel, 1971
- B. Documents de travail du Conseil canadien de la Consommation

Le Conseil, de temps à autre, publie quelques-uns de ses documents de travail qui, selon l'opinion du Conseil, seraient d'un intérêt particulier au public.

*David Burgoyne, *Liste des propositions tirées de rapports de commissions royales d'enquête, de compte rendus d'audiences de la Chambre et du Sénat et de mémoires présentés par d'autres institutions au sujet de la consommation qui n'ont pas encore fait l'objet d'aucune mesure.*

Société canadienne d'éducation des adultes, *Une étude sur l'éducation du consommateur.*

-   Frederick Rowell, *Deceptive and Unethical Selling Practices.*
-    Ronald I. Cohen, *Regulation of Misleading Advertising in Canada: A Comparative Approach.*
-    Kenneth Rubin, *Consumer Action By The Poor: A Social Study of Food Store Self-Help Projects and Food Aid Alternatives.*
-    Kenneth Rubin, *The Consumer Interest in Self-Governing Professions.*
- Fédération des Associations Coopératives d'  conomie Familiale, *Analyse Choisie de Cas de Crédit à la consommation, leurs problèmes et action consécutive.*
-    *Interim Report on Low Income Consumer Problems.*
-    *Transcript of the Winnipeg Consumer Forum, 1970.*
-    *Transcript of the Symposium on Misleading Advertising, 1970.*
-    *Transcript of the Seminar on Bankruptcy, 1971.*
- * Des exemplaires sont disponibles aux bureaux de Conseil    Ottawa.
-    Anglais seulement.

La Charte canadienne des Droits du Consommateur

Chacun de nous est un consommateur, non seulement un acheteur, mais encore un usager, un producteur ou un vendeur. Chacun de nous est une partie intégrante de la société canadienne, et à ce titre, a droit à la qualité, à la justice, au respect et à la compréhension. Chacun de nous doit constamment s'efforcer d'améliorer la société que nous avons construite ensemble. Dans ce but nous énonçons les principes suivants comme étant les droits inséparables du consommateur.

Avant l'achat

1. *Le droit à l'achat.* Aucun consommateur ne doit être empêché d'acquérir les biens et les services légitimement vendus au Canada.

2. *Le droit à l'information.* Chaque consommateur doit pouvoir se procurer les renseignements précis qui lui permettront de prendre une décision en toute connaissance de cause.

À l'achat

3. *Le droit au juste prix.* Chaque consommateur doit pouvoir acheter au juste prix les biens et services qu'il désire se procurer.

4. *Le droit au choix.* Aucun consommateur ne doit être indûment influencé ni injustement désavantagé à l'achat de biens ou de services.

Après l'achat

5. *Le droit à la sécurité.* Aucun bien ni aucun service ne doit exposer son usager à des risques inattendus.

6. *Le droit à la compensation.* Chaque consommateur doit recevoir une compensation rapide et concrète lorsqu'un produit ou un service ne répond pas à la garantie expresse ou implicite.

Ces droits, bien que fondamentaux et élémentaires, entraînent de la part du consommateur une obligation réciproque d'intégrité et de formation personnelle. Dans une société libre, un droit ou un privilège comporte également l'obligation d'agir en citoyen intègre et responsable.

déclaration de principes, je crois qu'elle constitue vraiment le fondement qui servira à l'élaboration des lois futures et permettra d'établir un point de comparaison avec les lois actuelles.

Nous avons toutes raisons de croire que la Charte recevra votre approbation et qu'elle sera diffusée largement dans le public.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président,

HAROLD BUCHWALD

Harold Buchwald

APPENDICE B

901, Édifice Paris
259, avenue Portage
Winnipeg, Manitoba
R3B 2A9
le 14 janvier 1972

L'honorable Ron Bastford
Ministre de la Consommation et des Corporations
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai le plaisir de vous transmettre ci-inclus la recommandation du Conseil canadien de la consommation concernant la Charte canadienne des droits du consommateur.

Comme vous ne l'ignorez pas, la Charte a été préparée à votre intention par le Conseil à la suite de la requête que vous avez formulée au Conseil lors de sa première réunion en novembre 1968.

Pour le Conseil, la Charte représente la fin d'un débat long et ardu au cours duquel les membres du Conseil étaient fortement divisés sur la question de savoir s'il était opportun que le Conseil prépare un document de cette nature, et sur le contenu, le libellé, la portée et la forme d'un tel document. La Charte n'a pas été adoptée à l'unanimité, mais elle reflète l'opinion d'une forte majorité des membres. A maints égards, la Charte est issue de deux études importantes commandées par le Conseil pour l'aider à en arriver à cet accord général:

- (1) Une étude sur la satisfaction du consommateur, soit une étude en profondeur des attitudes des Canadiens à l'égard des droits des consommateurs qui préoccupent le plus les Canadiens. Ce document a été remis au Conseil au début de 1970.
- (2) Une étude sur les attitudes des consommateurs à l'égard des droits des consommateurs, effectuée dans le dessein d'obtenir une image fidèle des attitudes à l'égard des droits des consommateurs, classées par région principale et par groupe socio-économique. Pour obtenir les renseignements recherchés, on a procédé à plus de 1,000 entrevues par un échantillonnage soigneusement établi. Le Conseil a reçu ce document en novembre 1970.

Ces deux études ont été effectuées pour le compte du Conseil par le *Social Survey Research Centre* de Toronto.

La Charte représente le plus beau travail qu'ait pu réaliser le Conseil en cette matière.

La Charte est, à mon avis, une des principales réalisations du Conseil depuis sa création. Je suis personnellement persuadé qu'aujourd'hui plus que jamais c'est une déclaration d'une importance capitale énonçant ce que doivent être les droits et les aspirations des consommateurs et indiquant aux citoyens comme au gouvernement dans quels domaines ils doivent faire porter leurs efforts. Les milieux d'affaires, de leur côté, peuvent également voir ce qu'on attend d'eux. Comme

de leurs responsabilités d'une manière efficace. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, n'ont chacune qu'un seul fonctionnaire chargé de la protection du consommateur. Nous avons du mal à croire que c'est ainsi que l'on s'occupera d'une façon appropriée des besoins des citoyens de ces provinces.

8. Le Conseil a souligné que l'on se soucie de façon assez générale des risques d'un chevauchement indû des programmes dans ce domaine comme dans d'autres touchant la protection du consommateur. Le Conseil partage cette préoccupation dans une certaine mesure, mais croit que le problème est loin d'avoir atteint un niveau alarmant. Le danger actuel consiste beaucoup plus en l'absence d'une réglementation efficace qu'en un surcroît de celle-ci. Néanmoins, le Conseil propose l'établissement de façon permanente de la liaison la plus étroite possible entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux à tous les niveaux pertinents afin d'assurer l'harmonisation des programmes législatifs et de répression des infractions des gouvernements fédéral et provinciaux. Lorsque des mesures législatives concordantes existent à l'égard d'une même question aux deux paliers de gouvernement, le Conseil propose l'adoption de critères communs en vue de déterminer lequel des paliers de gouvernement constitue l'organisme le plus approprié pour s'occuper de genres particuliers de pratiques. Lorsque c'est possible, le Conseil aimerait également voir la création de bureaux mixtes fédéraux-provinciaux.

9. Une longue expérience démontre qu'il ne suffit pas simplement d'avertir le public relativement aux pratiques déloyales ou trompeuses dans tous les cas possibles; les pratiques répréhensibles elles-mêmes doivent être interdites par l'exercice des pouvoirs fédéraux et provinciaux. D'autre part, nous reconnaissons l'importance d'avertir le public relativement aux dangers et de l'informer au sujet des lois qui existent en faveur du consommateur. Protection légale et information du consommateur doivent aller de pair.

10. La question en n'est pas une de principe, mais une de mécanisme — comment communiquer de la meilleure façon avec le consommateur. Différentes études (y inclus une en particulier soumise au Conseil Canadien de la Consommation par l'Association Canadienne pour l'Éducation aux Adultes) ont démontré que la connaissance et l'information des consommateurs est sérieusement inadéquate et un plus gros effort doit être porté vers la communication avec les consommateurs et leur éducation. Des recherches indiquent que la télévision et la radio sont les meilleurs médias et que des brochures et des pamphlets sont probablement le moins efficace, du moins pour ce qui est du consommateur à bas revenu. Alors nous recommandons beaucoup l'usage plus étendu de tous les médias pour arriver à ce but. Nous encourageons aussi fortement l'établissement de centres d'information aux consommateurs dans plusieurs quartiers où les consommateurs pourraient facilement obtenir de l'information, pas seulement pour ce qui est de leur protection légale contre des pratiques injustes ou frauduleuses, mais aussi pour toute chose affectant leur vie régulière de consommateur. Ces centres augmenteraient les services précieux et importants rendus par la Boîte 99 et les différents bureaux provinciaux pour la protection du consommateur.

gorie de consommateurs lésés par une pratique trompeuse ou bien où la perte d'argent subie par les membres était trop petite pour justifier des indemnisations individuelles.

B. INITIATIVES PROVINCIALES

5. En ce qui a trait aux mesures provinciales, le Conseil préconise soit l'adoption d'une loi établissant l'uniformité en ce qui concerne les pratiques de vente trompeuses, de nature analogue à la loi dite *Uniform Deceptive Sales Practices Act* actuellement en cours de rédaction aux États-Unis, soit la modification des lois provinciales existantes relatives à la protection du consommateur pour qu'elles portent sur les pratiques de vente trompeuses et déraisonnables. Quelle que soit la méthode adoptée, le Conseil considère que les nouvelles dispositions devraient comprendre au moins les éléments suivants:

- (a) Une clause de portée générale interdisant l'utilisation de méthodes trompeuses ou déraisonnables à l'égard de la mise en marché de biens ou services;
- (b) La définition précise des méthodes actuellement en usage qui sont considérées comme étant représentables et par conséquent inacceptables;
- (c) Le pouvoir de faire des adjonctions à la liste par décret;

- (d) Le pouvoir d'interdire les pratiques prohibées au moyen d'une ordonnance de cessation et de renonciation assortie d'un droit d'appel contre une telle ordonnance devant un tribunal indépendant;

- (e) La dévolution à l'administrateur du pouvoir de rendre une ordonnance de restitution lorsqu'une ordonnance de cessation et de renonciation a été rendue ou confirmée sur appel et d'engager des poursuites collectives devant les tribunaux ordinaires au nom de tous les consommateurs qui ont subi un préjudice à cause d'une pratique trompeuse ou déraisonnable. On ne peut trop souligner l'importance de ce pouvoir. Beaucoup de pratiques trompeuses sont utilisées sciemment parce que le contrevenant calcule (malheureusement avec exactitude dans trop de cas) que les gains qu'il en retirera compenseront toute perte éventuelle.

6. Les lois existantes relatives à la délivrance de permis doivent être énergiquement appliquées et l'obligation d'avoir un permis doit être étendue à de nouveaux domaines d'activité lorsqu'il y a justification et possibilité, par exemple à l'égard de différents genres de dépanneurs. Le Conseil ne considère toutefois pas la simple imposition de l'obligation d'avoir un permis comme constituant un panacée pour toutes les fraudes et tromperies commerciales. En premier lieu, ce serait une tâche gigantesque d'assujettir toutes les formes de commerce à l'obligation d'avoir un permis. En second lieu, l'existence de cette obligation n'est pas une garantie automatique de l'exclusion des pratiques de vente déloyales. Cela se voit clairement en Ontario, où les ventes par recommandation continuent à prospérer bien que les col-porteurs soient tenus d'avoir un permis en vertu de l'*Ontario Consumer Protection Act*. Troisièmement, il serait abusif d'utiliser la menace de l'annulation ou de la suspension d'un permis pour chaque infraction à un règlement, si mineure et involontaire fût-elle.

7. Le personnel des bureaux provinciaux de protection du consommateur doit être augmenté de façon considérable afin de permettre à ceux-ci de s'acquitter

En vue d'améliorer la situation, nous recommandons les mesures suivantes. Nos recommandations présupposent que les gouvernements fédéral et provinciaux ont compétence dans ce domaine.

A. INITIATIVES FÉDÉRALES

1. L'article 33D de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions doit être modifié pour comprendre les actes ou pratiques trompeurs au même titre que les annonces fallacieuses. Nous reconnaissons que certaines formes de pratiques trompeuses comprennent des éléments de fausse publicité et à cet égard, tombent déjà sous le coup de l'article 33D. Toutefois, c'est loin d'être vrai pour toutes les pratiques trompeuses. Il faudrait éliminer tous les doutes à ce sujet.

2. Des moyens bien meilleurs que ceux qui existent actuellement doivent être établis pour permettre des poursuites rapides et efficaces dans le cas des infractions aux dispositions des articles 33C et 33D de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Il est courant qu'une affaire traîne jusqu'à deux ans avant qu'elle ne se règle. Nous approuvons les efforts déployés par le Ministère au cours de la dernière année pour nommer des procureurs permanents dans les principaux centres urbains. Cela, toutefois, ne tient pas compte de beaucoup de villes de faible importance où les pratiques trompeuses peuvent être proportionnellement aussi courantes. Pour faire face à de tels cas, le Conseil propose soit la nomination de procureurs fédéraux supplémentaires, soit la mise au point de dispositions en vertu desquelles les autorités provinciales seraient encouragées à engager des poursuites dans les villes où le gouvernement fédéral n'a pas de procureurs.

3. Nous verrions également d'un fort bon oeil la création au sein de la Gendarmerie royale du Canada d'une division des fraudes en matière de consommation destinée à aider le ministère dans l'application des dispositions relatives à la protection du consommateur de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et des autres mesures législatives relevant de la compétence fédérale. Nous soumettons cette recommandation particulière parce qu'on nous a souvent signalé que les organismes de consommateurs sont entravés par l'absence d'un personnel suffisant pour enquêter sur les plaintes au sujet d'infractions présumées et par l'indifférence que manifeste la police en général au sujet des infractions en matière de consommation.

4. Les peines imposées par les tribunaux pour des infractions aux dispositions des articles 33C et 33D sont souvent dérisoires. Il faudrait en accroître la sévérité. De plus, nous préconisons la dévolution aux tribunaux du pouvoir *a)* d'accorder une ordonnance d'interdiction provisoire en attendant le règlement d'un cas, et *b)* d'ordonner à un contrevenant condamné soit de restituer son bien mal acquis à des membres du public dont l'identité est ou peut être connue, soit de verser une somme globale à un fonds devant être administré au profit des consommateurs en général. La notion de la restitution associée à une condamnation n'est pas nouvelle et existe déjà, d'une façon limitée, dans le code pénal. Ce que nous recommandons en réalité, c'est l'extension du principe à des domaines particuliers des fraudes au détriment du consommateur. Nous avons emprunté l'idée du paiement global aux États-Unis, où elle a été appliquée par les tribunaux fédéraux en un certain nombre de cas où il était difficile d'établir quels étaient les membres d'une caté-

RAPPORT SUR LES PRATIQUES DE VENTE TROMPEUSES

le 20 novembre 1970

L'honorable Ronald Basford
Ministre de la Consommation et des Corporations
Edifice Canadian
219 ouest, avenue Laurier
Ottawa 4 (Ontario)
MONSIEUR LE MINISTRE,

Au mois de mars dernier, le Conseil canadien de la consommation a publié un rapport sur les ventes par recommandation. En concluant son rapport, le Conseil signalait que les ventes par recommandation n'étaient qu'une des nombreuses pratiques de vente fautiveuses ou déloyales qui empoisonnent le marché canadien à l'heure actuelle et que le Conseil avait l'intention d'entreprendre une enquête au sujet de ces autres pratiques.

En vue de rassembler les preuves nécessaires, le Conseil a retenu les services, l'été dernier, de M. Frederick Rowell, étudiant en troisième année de droit à l'Osgoode Hall Law School de Toronto. M. Rowell a travaillé sous la direction du professeur Jacob S. Ziegel, membre du Conseil. M. Rowell a remis son étude au Conseil et un exemplaire de celle-ci est annexée à la présente.

L'étude de M. Rowell traitait de sujets qui ont fait l'objet de plaintes, ainsi que d'un certain nombre de pratiques trompeuses classées sous le titre de «Manoeuvres et combines» :

Ventes par recommandation
Méthodes de vente pyramidale
Propositions commerciales aléatoires
Fraudes en matière de réparations
Tromperie dans la vente de terrains
Utilisation trompeuse de concours
Marchandises «gratuites»
Courtier non sollicité
Agences de recouvrement sans scrupules

M. Rowell a recueilli sa documentation de sources diverses, notamment de hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, et bien que son étude ne prétende pas être exhaustive, nous avons la certitude que les pratiques trompeuses auxquelles il fait allusion sont courantes dans beaucoup de régions du Canada.

Dans une économie mixte et une société démocratique comme les nôtres, on ne peut jamais éliminer complètement les pratiques de vente trompeuses et déloyales. Toutefois, ce qui nous préoccupe, c'est le nombre et la variété de ces pratiques et l'immunité relative qui leur a permis, au moins pour certaines d'entre elles, de survivre pendant de longues périodes. Nous attribuons cela à un certain nombre de facteurs : (a) l'insuffisance des lois fédérales et provinciales existantes; (b) l'insuffisance du personnel chargé d'appliquer énergiquement lesdites lois; (c) le fait que beaucoup de hauts fonctionnaires (fédéraux, provinciaux et municipaux) ne sont pas suffisamment conscients de la gravité des pratiques trompeuses et des torts qu'elles causent à des consommateurs innocents et à des hommes d'affaires honnêtes; et (d) un manque grave d'éducation du consommateur, à la fois en gé-

D. S. R. Leighton

D. S. R. LEIGHTON
Le président

7. Le Conseil appuie fermement les vues du Conseil économique au sujet de l'importance indéniable du soin à apporter quant au choix des membres qui seraient nommés à un tel Tribunal des pratiques de concurrence.
 8. Le Conseil propose que l'on mentionne expressément le traitement juste, équitable et satisfaisant des consommateurs comme critère à inclure dans le mandat de tout Tribunal des pratiques de concurrence devant être établi.
 9. Le Conseil souscrit fortement aux propositions portant que les services soient compris dans toute nouvelle loi relative aux coalitions.
- J'espère que ces propositions vous seront utiles lors de l'étude de la législation projetée.
- Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

L'honorable Ron Bastford,
Ministre de la Consommation et des Corporations,
Chambres des Communes,
Ottawa, Ontario.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Lors de sa réunion à Toronto les 27 et 28 avril, le Conseil canadien de la consommation s'est entretenu de la législation relative aux coalitions et de la politique de concurrence. On a examiné avec soin les propositions du Conseil économique du Canada contenues dans son *Rapport provisoire sur la politique de concurrence* de juillet 1969.

Étant donné que l'on fait actuellement une étude de modifications qui pourraient être apportées à la législation canadienne visant les coalitions, les membres du Conseil canadien de la consommation ont décidé de vous faire parvenir la déclaration suivante afin que l'on en tienne compte dans l'élaboration d'une telle législation.

Le Conseil canadien de la consommation désire vivement que toute nouvelle mesure législative à l'égard des coalitions et de la politique de concurrence continue les dispositions nécessaires à la garantie des droits des consommateurs. Le Conseil aimerait faire connaître sa position en ce qui a trait à plusieurs sujets bien précis :

1. Le Conseil appuie les dispositions visant à garantir les droits d'accès des particuliers au rouage de mise à exécution de la législation relative aux coalitions par l'institution de poursuites contre les violateurs présumés.
2. Le Conseil est également en faveur de la rédaction de dispositions visant à garantir des mesures suffisantes de réparation aux particuliers qui sont lésés par les violateurs. Nous croyons qu'il faut examiner avec soin la possibilité de dispositions visant les poursuites en triples dommages-intérêts et (ou) les poursuites par des groupes de personnes.
3. Le Conseil voit d'un bon oeil l'inclusion de dispositions visant l'exposé du point de vue du consommateur au sein des conseils d'organismes professionnels, comme les sociétés juridiques et médicales.
4. Le Conseil est fortement en faveur des démarches en vue de faire transférer de la juridiction criminelle à la juridiction civile une plus grande partie du rouage de la mise à exécution relative aux coalitions.
5. Nous sommes en faveur de l'établissement d'un Tribunal des pratiques de concurrence ayant de vastes pouvoirs de recherche, et nous appuyons le principe de la portée très générale du mandat d'un tel organisme.
6. Le Conseil appuie le principe du maintien de la plus grande clarté possible du texte des dispositions qui continueront à relever du droit criminel. Nous sommes surtout d'avis qu'il faudrait éviter l'emploi des mots «indûment» et «dérailsomnable» lors de la rédaction de ces dispositions.

- de la consommation fasse reconnaître au public toutes les mesures qu'il prend à la suite d'une infraction à son Code, même s'il lui faut utiliser l'espace publicitaire pour condamner une pratique passée ou actuelle.
5. Sur la demande du consommateur, le publicitaire qui, directement ou indirectement, fait des allégations ou donne des indications concernant l'efficacité, le rendement, la qualité, le prix ou tout autre aspect ou caractéristique de son produit ou de son service, doit être en mesure de prouver ce qu'il annonce.
6. Le projet de Loi sur la concurrence devrait, dans tous les cas, faire porter sur les publicitaires la charge de la preuve de leurs allégations à propos des produits ou des services qu'ils annoncent. À cet égard, le Bill C-256 manque de cohérence.
7. Il conviendrait d'étudier immédiatement la question des annonces correctives.
8. Les initiatives provinciales visant à lutter contre la publicité trompeuse seraient les bienvenues.
9. Il faut repenser et approfondir la notion de mise en application, par les citoyens, des lois relatives à la protection des consommateurs, en général, et à la publicité trompeuse en particulier. Dans les travaux de recherche commandés, il faudrait étudier en priorité l'efficacité des actions intentées par des classes ou des groupes de consommateurs. Il faudrait largement diffuser les dispositions que renferme le Bill C-256 sur la possibilité de faire participer d'avantage les consommateurs à la mise en application des articles relatifs à la publicité trompeuse, pour que dès la promulgation de la loi, les consommateurs canadiens soient en mesure d'affirmer leurs droits.
10. On demande enfin au ministère de la Consommation et des Corporations d'accorder une aide financière spéciale à l'Association des consommateurs du Canada pour lui permettre de préparer une analyse critique du Bill C-256. Cette analyse sera présentée au(x) comité(s) parlementaire(s) chargé(s) d'entendre les points de vue des groupes directement concernés et d'autres personnes à l'égard du bill.

soit aux niveaux municipal, provincial ou fédéral. Le ministère de la Consommation et des Corporations, par exemple, a accordé des fonds à un groupement de consommateurs militants à Montréal, et pour citer un autre cas, d'autres ministères fédéraux ont accordé de l'aide à des groupements locaux et régionaux de contribuables. Selon nous, le Bill C-256 offre une occasion inestimable de défendre la cause des consommateurs à l'échelle nationale et dans un but très particulier et précis. Nous invitons donc le ministère de la Consommation et des Corporations à étudier sérieusement l'idée d'accorder à l'Association des consommateurs du Canada, qui en serait le bénéficiaire tout désigné, une subvention de recherche sur la représentation des consommateurs aux audiences des comités parlementaires qui dépeupillent le Bill C-256. Il faudrait ensuite déterminer l'importance de la subvention, mais celle-ci devrait être fixée en fonction des frais que représente l'élaboration d'un mémoire interdisciplinaire bien documenté. Pour l'instant, le Conseil cherche surtout à faire accepter le principe lui-même.

III. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

A titre de service consultatif auprès du Ministre, le Conseil canadien de la consommation demande au Ministère de bien vouloir tenir compte des observations suivantes dans son étude permanente du Bill C-256, qui a dépassé le stade de la première lecture.

1. Il conviendrait d'étudier sous un jour nouveau la portée de la publicité trompeuse, dans la mesure, du moins, où le Bill a trait à la fraude par omission, à l'obligation de fournir tous les services et aux groupes de consommateurs distincts du grand public.
2. Le Ministère devrait avoir recours à des moyens nouveaux pour que les consommateurs et l'industrie soient mieux informés des progrès réalisés dans le domaine de la Loi sur la concurrence dans son ensemble et, plus particulièrement, dans le domaine des dispositions sur la publicité trompeuse et sur les pratiques frauduleuses. Les programmes élaborés au niveau des quartiers, la mise au point de réseaux de télédiffusion par câble et la participation des jeunes à la défense des consommateurs au sein d'un programme permanent de Perspectives Jeunesse, constitueraient des champs d'action particulièrement intéressants.
3. Il faudrait accepter qu'en vertu du projet de Loi sur la concurrence on puisse élaborer et diffuser auprès des membres de la profession, des principes directeurs sur la publicité.

4. Le secteur publicitaire joue un rôle limité, mais qui pourrait devenir utile, d'autoréglementation. L'entrée des publicitaires de la vente au détail au sein du principal organe d'autoréglementation, le Conseil consultatif canadien de la consommation, accroîtrait la crédibilité et l'efficacité générale de ce rôle. Les consommateurs devraient également participer à toutes les délibérations du Conseil, lorsqu'il examine les plaintes qui lui sont adressées. Ce dernier devrait aussi appuyer publiquement la recommandation suivante : amener les publicitaires à justifier toutes leurs annonces. Il est enfin recommandé que le Conseil consultatif canadien

Dans l'intérêt du bon fonctionnement des comités, il est essentiel, à notre avis, que toutes facilités soient données aux parties intéressées pour qu'elles puissent faire connaître leur point de vue de façon juste et équitable.

Nous croyons également qu'étant donné le caractère technique du projet de loi C-256 et les connaissances spéciales qu'il exige, il ne suffit pas d'accorder ainsi aux consommateurs l'occasion de faire valoir officiellement leurs intérêts. Aucun groupement canadien de consommateurs ne dispose, actuellement, du personnel nécessaire et de ressources budgétaires suffisamment souples pour présenter un mémoire bien documenté sur un projet de loi aussi important que le Bill C-256. D'après nous, la protection rationnelle des intérêts du consommateur, selon l'Association des consommateurs du Canada, par exemple, serait, sur bien des questions soulevées dans le projet de loi C-256, différente de la protection des intérêts du grand public, qui revient évidemment, en dernier ressort, au Parlement.

La création du ministère de la Consommation et des Corporations confirme cette distinction qui existe entre l'intérêt des consommateurs et l'intérêt public. Ce ministère a en effet pour fonction principale de défendre la cause des consommateurs canadiens, tâche dont le ministre et ses collaborateurs s'acquittent avec un enthousiasme méritoire.

La responsabilité qu'assume le ministère ne doit pas, toutefois, empêcher les groupements de consommateurs de mettre sur pied un organe distinct, qui aurait un rôle stimulant d'orientation et de direction. A maintes reprises, M. Bastford s'est prononcé en faveur du maintien et de l'élargissement d'une communauté de consommateurs distincte et viable. C'est essentiellement ce que signifie la démocratie de participation et il nous semble que l'étude en comité d'un projet de loi est l'occasion toute désignée pour la réaliser de façon concrète et constructive.

Nous ne doutons pas que les membres des secteurs industriels, du travail et du commerce en général soumettront aux comités quantité de mémoires sur le Bill C-256 et qu'ils se présenteront en grand nombre aux audiences. Nous craignons en revanche que sans une certaine forme d'appui financier public, les représentants des consommateurs n'aient pas de ressources suffisantes pour faire valoir directement leur propre point de vue devant les comités. Nous ne voulons aucunement déprécier le zèle et le travail des porte-parole éventuels des associations existantes de consommateurs. Mais ils seraient les premiers à admettre qu'ils ont rédigé leur mémoire pendant leurs loisirs de fin de semaine et que l'aide et les conseils spéciaux dont ils ont pu bénéficier étaient absolument gratuits. Le Conseil est d'avis que ce genre de représentation n'est pas assez efficace, dans un régime parlementaire qui attache une importance nouvelle à la défense des groupes directement concernés dans l'étude de la quasi-totalité des grands projets de lois.

Au cours des dernières années, l'État a créé un bon nombre de précédents en assurant le financement des activités de divers groupements de consommateurs. Par là, il visait notamment à mettre sur pied des moyens de représentation et à développer les connaissances spéciales permettant de faire connaître le point de vu des consommateurs, que ce

Le projet de loi fera vraisemblablement l'objet d'audiences publiques prolongées tenues dans le cadre des comités parlementaires et sénatoriaux. Bien que le présent rapport porte principalement sur les quelques articles concernant la publicité trompeuse, on ne peut passer sous silence le fait que le projet comporte une centaine d'autres articles sur une multitude de questions complexes relatives, par exemple, à la structure du marché, aux fusions, à d'autres pratiques interdites, à la création d'un Tribunal des pratiques de concurrence et au poste de commissaire.

Le Bill C-256 est peut-être bien la mesure législative la plus importante dans le domaine de la consommation. Il représente rien de moins que le plan détaillé de la politique de l'État concernant le système de marché auquel on vise pour répondre aux besoins de tous les Canadiens.

10. *Subventions visant à encourager la participation des consommateurs aux comités d'étude du Bill C-256 sur la concurrence.*

Le Conseil est aussi heureux de constater que le Bill C-256 garantit en termes clairs qu'il sera donné suite aux demandes d'enquête faites par des groupes et que les requérants seront informés, en temps opportun, de la cessation d'une enquête et des motifs qui appuient cette décision. Sous réserve de sa requête antérieure, dans laquelle il demandait qu'on étudie sans tarder le principe des actions intentées par des groupes ou des classes de consommateurs, le Conseil appuie initialement les dispositions du projet de Loi sur la concurrence en vertu desquelles un consommateur lésé pourrait obtenir une somme égale au double de la perte ou du préjudice occasionnés, entre autres, par un publicitaire déclaré coupable en vertu de la loi, soit en soumettant sa plainte à une cour du Banc de la Reine soit en ayant recours à une procédure civile. Encore une fois, le Conseil espère que tout sera fait pour informer les consommateurs de leurs droits aux termes de la Loi sur la concurrence, car il y a de fortes chances qu'il s'agisse là de la mesure législative la plus importante du siècle dans le domaine de la protection du consommateur au Canada.

Nous tenons beaucoup à ce que tous les consommateurs canadiens soient informés de leur droit de demander une enquête et que les formilités leur permettant d'exercer ce droit demeurent aussi simples que possible.

contraire, les intéressés en ont usé de manière très constructive. Nous remarquons, à notre grande satisfaction, que le projet de Loi sur la concurrence maintient ce droit des Canadiens d'obliger à une enquête sur des pratiques commerciales où ils soupçonnent, ou appréhendent, une infraction ou un risque d'infraction à la loi. En vertu du Bill C-256, six personnes domiciliées au Canada et ayant plus de dix-huit ans peuvent demander au commissaire, ainsi appelé aux termes de la loi, d'effectuer une enquête. Cette dernière peut porter sur des activités très diverses ayant trait par exemple au contrôle des prix, à l'agiotage du marché, à la publicité trompeuse, aux combines de vente à prix d'appel, à la vente par recommandation, à la vente pyramidale et aux concours publicitaires truqués.

La présente Loi relative aux enquêtes sur les coalitions renferme une disposition qu'on ne retrouve, et c'est étonnant, dans aucun autre texte de loi fédéral ni, qui plus est, provincial, ayant trait à la protection des consommateurs. En vertu de cette loi, en effet, tout groupe de six citoyens canadiens peut obliger le gouvernement à faire une enquête pour déterminer s'il y a eu infraction à la loi. Il ne nous semble pas qu'il y ait eu abus de ce pouvoir de pétition dévolu aux consommateurs; au

9. *Participation des consommateurs à la mise en application des lois sur la publicité trompeuse*

On devrait commencer à explorer, au niveau du gouvernement fédéral et à celui des provinces, le principe de l'action par des groupes ou des classes de consommateurs. Il faudrait examiner de près et sans préjugé cette notion de mise en application, par les citoyens eux-mêmes, des lois relatives à la protection des consommateurs. Les discussions tenues aux États-Unis montrent bien qu'on aurait intérêt à donner aux consommateurs la possibilité de grouper leurs revendications, lorsqu'elles sont similaires, et de faire appel aux tribunaux pour régler les conflits qui les opposent aux fournisseurs de biens ou de services, dans les secteurs publics et privés. Le Canada devrait entreprendre les recherches et les analyses qui lui manquent en ce moment sur les possibilités de recourir à cette forme d'action concertée (par exemple, un groupe d'acheteurs de voitures qui intente un procès pour recouvrer les sommes perdues lorsqu'un fabricant donne de fausses indications de prix).

En plus de ces mesures de dissuasion, les autorités provinciales pourraient avoir le droit d'interdire des poursuites au civil, au nom des consommateurs, parce qu'il est, la plupart du temps, trop onéreux pour les particuliers de défendre leurs droits devant les tribunaux.

Il serait sans aucun doute souhaitable que les lois provinciales relatives aux fausses allégations soient partout les mêmes, mais il importe d'abord, pour l'instant, que les provinces réagissent, de quelque manière que ce soit, contre ces supercheres. Les grefriers provinciaux, ou leurs homologues, devraient, le cas échéant, avoir l'autorité nécessaire pour interdire ces pratiques commerciales frauduleuses, tout en accordant aux contrevenants un certain droit d'appel. Les lois provinciales devraient aussi prévoir des sanctions, peut-être même, à titre répressif, des dommages-intérêts, ainsi que la possibilité de demander l'invalidation ou l'annulation des chartes des sociétés ou la révocation des droits de commerce des sociétés n'ayant pas leur siège dans la province concernée.

En plus de ces mesures de dissuasion, les autorités provinciales pourraient avoir le droit d'interdire des poursuites au civil, au nom des consommateurs, parce qu'il est, la plupart du temps, trop onéreux pour les particuliers de défendre leurs droits devant les tribunaux.

Sans aucun doute, c'est au niveau des provinces que la législation dans ce domaine laisse le plus à désirer. Les provinces, pour une raison ou pour une autre, n'ont jamais adopté les textes qui leur permettraient, en raison des pouvoirs étendus qui leur sont dévolus aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de lutter efficacement contre la publicité mensongère. On peut par exemple se demander si, au Québec, la loi relative à la protection du consommateur constitue une arme efficace contre la publicité trompeuse. Même en Ontario, la loi renferme bien une clause générale à cet égard, mais elle n'a jamais vraiment été appliquée apparemment faute de crédits ou de personnel, ou des deux.

7. Ervata de publicité

Au cours des derniers mois, la *Federal Trade Commission* a fait savoir qu'elle se proposait d'obliger, dans certains cas, les publicitaires faisant des annonces trompeuses à corriger, dans leurs futures annonces et pendant un temps comparable, les éléments trompeurs des réclames antérieures critiqu es par la F.T.C. Ce programme a attiré beaucoup d'attention et a suscité de nombreux commentaires. Selon les représentants des consommateurs, sa valeur viendrait surtout du fait que les publicitaires ayant donné des indications trompeuses seraient obligés de faire autant de publicité autour de l'avis de rectification qu'autour de la réclame trompeuse originale. On obtiendrait ainsi une sorte de compensation morale et matérielle, par ailleurs, le publicitaire se rendrait compte qu'il est beaucoup plus onéreux, commercialement, de passer des annonces correctives que de payer une simple amende. Les critiques du projet mettent en doute les moyens d'application du programme, étant donné certaines variables, telles que le choix des organes d'information, les modifications apportées aux budgets de publicité, la création de séries de produits nouveaux et l'abandon de séries plus anciennes et le fait que les consommateurs ne feraient sans doute pas le lien entre l'annonce corrigée et la réclame originale.

Actuellement, le Conseil n'est pas en mesure d'évaluer tous les aspects de ce projet. On commence à peine, aux  tats-Unis, à étudier et à appliquer cette solution et il serait peut-être utile que le Canada observe encore pendant quelque temps l'expérience américaine avant d'entreprendre quoi que ce soit. Cependant, un tel attentisme desservirait le gouvernement canadien dont la principale responsabilité est d'encourager les innovations et l'étude des sanctions qu'il conviendrait d'imposer aux coupables de publicité trompeuse. Il reste à savoir, à notre avis, si un régime de sanctions fondé essentiellement sur le principe de l'amende (et complété par les dispositions régissant les demandes de "double indemnisation") constitue la meilleure réponse aux accusations de publicité trompeuse portées devant les tribunaux.

Le Conseil demande donc instamment que l'on continue de chercher quelles sanctions nouvelles les tribunaux pourraient imposer en cas d'infraction reconnue. Le Ministre a laissé entendre que l'étude du Bill C-256 se prolongerait peut-être pendant plus d'un an; il serait utile, en parallèle à cet examen, de repenser les sanctions à infliger dans les cas de publicité trompeuse.

Sous ce rapport, le Conseil prie le Ministre de bien vouloir demander à ses services d'étudier les avantages et les inconvénients des annonces correctives et de rendre compte de leurs conclusions au Comité permanent compétent qui devrait tenir des audiences au sujet du Bill C-256.

8. Initiatives provinciales

Les provinces ont le droit de légiférer en matière de publicité trompeuse et elles doivent commencer à assumer leur responsabilité en ce qui concerne l'adoption et l'application des lois à cet égard.

A ce sujet, le Conseil réitère sa recommandation d'obliger les publicitaires à fournir un minimum d'information à l'appui de leurs allégations, compte tenu principalement des dispositions de l'article 20(1)(a) sur les indications trompeuses qui peuvent être données au public.

En vertu de l'article 20(1)(d) de la Loi sur la concurrence, c'est maintenant au publicitaire qu'il incombe de fournir la preuve que ses allégations concernant le prix habituel sont justes. On ne saisit pas très bien pourquoi cette responsabilité n'est pas rejetée sur lui dans l'article 20(1)(c) concernant les garanties, les promesses de réparation, d'entretien, etc. A cet égard l'article 20(1)(b) concernant les indications sur le rendement, l'efficacité ou la durée utile d'un article ou service est déconcertant, puisqu'en vertu de l'article 33D(2) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, cette responsabilité revenait auparavant à l'accusé. Comme les deux paragraphes traitent d'allégations particulières, il semble fort justifié que ce soit l'accusé qui fournisse la preuve de ce qu'il avance.

Le Conseil présente également plusieurs brèves recommandations relatives à la responsabilité impliquée dans les dispositions de l'article 20 du projet de Loi sur la concurrence.

Dans les remarques qui précèdent, on a maintes fois fait allusion à la recommandation selon laquelle le publicitaire doit se tenir prêt à justifier les allégations qu'il fait, directement ou indirectement auprès des consommateurs.

6. *Considérations supplémentaires sur les responsabilités qui incombent au publicitaire*

Le Conseil croit que le consommateur a le droit de demander au publicitaire de justifier la publicité qu'il fait autour de ses produits ou services. Aux Etats-Unis, la *Federal Trade Commission* vient d'annoncer la création d'un nouveau programme qui obligerait le publicitaire à s'acquiescer de ce devoir. Il s'agirait en quelque sorte d'établir une « banque de données » dans laquelle les publicitaires verseraient les pièces à l'appui de leurs réclames. Les consommateurs et tout groupe de protection des consommateurs pourraient alors vérifier, auprès de la banque, l'exactitude de l'information qui s'y trouve. Une autre proposition soumise au Sénat américain consisterait à céder directement au consommateur ce « droit de requête », ce qui soulagerait d'autant la *Federal Trade Commission* dont le travail consiste à recueillir l'information. A l'heure actuelle, les efforts du Conseil portent d'abord sur l'adoption du principe de la justification des allégations publicitaires; il n'a pas encore entrepris d'étudier les mécanismes qui permettraient sa mise en application. Il est fort probable qu'une forme de réglementation énergique et concrète, mise au point par le secteur lui-même, soit le meilleur moyen d'enregistrer les données et de les mettre à la disposition des consommateurs. Le projet de Loi sur la concurrence ne changerait aucunement le système actuel, aussi le Conseil demande-t-il instamment que l'on envisage favorablement le principe de la divulgation des renseignements au public.

depuis 1963, à promouvoir et encourager l'observation de ses propres normes et pratiques de publicité nationale, grâce à son code des normes publicitaires. Tout autoréglementation compte des avantages et des limites que l'on a énumérées maintes fois; nous ne les reprendrons donc pas dans cet exposé. Nous souhaitons toutefois que le Conseil consultatif canadien de la publicité étudie favorablement les questions suivantes.

Il est fort regrettable qu'un groupe, à caractère prétendument national et qui assure sa propre réglementation ne compte malheureusement pas parmi ses membres les représentants importants de la profession que sont les publicitaires du commerce de détail. Cette lacune est particulièrement grave du fait que les abus se font surtout sentir dans les campagnes publicitaires à ce niveau. Il semble toutefois que le Conseil consultatif a fait les premières démarches pour obtenir l'adhésion de ces publicitaires.

Par ailleurs, le Conseil s'acquitte de ses fonctions de contrôle et de mise à exécution sans faire appel au groupe le plus important, soit le grand public. Le Conseil canadien de la consommation croit qu'il est important de corriger immédiatement cette situation pour que les plaintes qui sont portées devant le Conseil consultatif soient instruites directement en fonction de l'intérêt des consommateurs. La présence de représentants des groupes de consommateurs ne sera peut-être pas, à elle seule, suffisante pour modifier les résultats que l'on obtient actuellement. Seulement, le système en vigueur ne fait qu'accroître la défiance du public envers un «petit comité» qui prétend procéder à ses analyses dans l'intérêt du grand public. Nous sommes toutefois heureux d'apprendre que le Conseil a décidé de faire appel à des représentants des consommateurs pour son étude de la publicité destinée aux enfants et nous espérons que cette initiative sera suivie d'autres, adaptées à ses diverses activités.

Enfin, on propose que le Conseil fasse connaître publiquement les mesures qu'il prend après avoir constaté une infraction à son code des usages publicitaires, même s'il lui faut se servir de l'espace publicitaire pour manifester son mécontentement. Il semble que le Conseil en donnant des exemples concrets des mesures qu'il prend, augmentera davantage la crédibilité et l'efficacité de sa tentative d'autoréglementation qu'en essayant de convaincre le public que ces moyens suffisent à combattre les manœuvres douteuses des publicitaires et des organes d'information.

5. *Justification des annonces publicitaires*

Un publicitaire doit être en mesure de prouver, sur demande, les allégations ou les affirmations qu'il avance «directement ou indirectement» à propos de l'efficacité, du rendement, de la qualité, du prix ou de toute autre qualité ou caractéristique de son produit ou de son service. Mais trop souvent, il refuse d'entrer dans le détail des essais ou des études de marché qui appuient, en principe, sa publicité, en invoquant des «raisons de concurrence». Parfois, on répondra au consommateur qu'un service officiel comme la Direction des aliments et drogues ou un service privé, comme celui qui, à Radio-Canada, est chargé de l'acceptation préalable, a «approuvé» les pièces justificatives et qu'on ne tient pas à les révéler ou à les discuter publiquement.

La participation des membres du secteur publicitaire, en général, et du représentant du Conseil consultatif canadien de la publicité, en particulier, a été d'un appoint notable pour les délibérations du colloque tenu à Montréal. Composé de représentants des annonceurs, des agences de publicité et des organes d'information, ce Conseil consultatif cherche,

4. *Autoréglementation du secteur publicitaire*

Les personnes qui ont participé au colloque de Montréal ont paru largement en faveur de l'attribution d'un tel pouvoir à pareilles instances administratives et, en fait, le projet de Loi sur la concurrence reconnaît, en général, la valeur de ce pouvoir réglementaire. Sans épuiser le sujet, un tel pouvoir aide à la fois l'État, le secteur privé et le consommateur à éliminer certaines des inconnues inévitablement de pair avec une législation générale et favoriserait l'élaboration d'un règlement clair et compréhensible par des spécialistes du domaine administratif, plutôt que par des non-spécialistes appartenant au monde juridique et appliquant la méthode du cas par cas.

L'article 26 et à l'intention du législateur. par tout organisateur de concours pour se conformer aux dispositions de données. Ainsi, tel règlement particulier exposerait les mesures à prendre que des pratiques de publicité dans le cadre de commerces ou d'industries ce qui est loyal et ce qui ne l'est pas, tant au point de vue des définitions songères en général. Pareils principes auraient pour objet de déterminer principes dans le domaine des fausses annonces ou des pratiques men- (article 44), pouvoir n'a pas été donné au Tribunal de formuler de tels bilité, pour le Tribunal, de formuler des principes directeurs provisoires Tribunal des pratiques de concurrence. Bien que la Loi prévoie la possibilité la publication de principes directeurs sur la publicité par le des différents types de pratiques de publicité trompeuse, la Loi devrait du projet de Loi sur la concurrence visent nettement à traiter précisément normes légales. Le Conseil pense donc que, bien que les articles 20-26 prendre des mesures pour modeler sa conduite, dès le début, d'après les monde de la publicité de comprendre ce que l'on exige de lui et de pour le grand public, tout mode de réglementation légale permettant au Ces observations ne cherchent pas à nier l'avantage que présente, exemple que le fait d'avoir omis de mentionner les services à l'article 33C. plutôt qu'à l'encontre de ceux des annonceurs: nous n'en voulons pour situations allaient trop souvent à l'encontre des intérêts du consommateur, ment facile et, s'il fallait formuler une critique, ce serait que ces dispositions aux enquêtes sur les coalitions ont été d'interprétation relative- Nous voulons dire simplement que les dispositions de principe de la Loi voque que certains milieux publicitaires voudraient nous le faire croire. particulier au cours des trois dernières années, s'est révélée aussi équi- peut se demander si la jurisprudence telle qu'elle s'est développée, en les coalitions a réservé peu d'éléments de surprise. Mieux encore, on ministère des articles 33C et 33D de la Loi relative aux enquêtes sur discuter de toute campagne publicitaire en projet, l'application par le de la porte ouverte pratiquée par le directeur qui est toujours prêt à coalitions, à de fréquentes déclarations ministérielles et à la politique et recherches nommé en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les

peut se demander si le «communiqué aux consommateurs» est un instrument efficace et éducatif, au moins pour la grande majorité des Canadiens.

Bien entendu, la diffusion sert à plusieurs fins. Au premier plan de la protection du consommateur, elle serait un moyen de le prévenir contre certains genres de supercheries, en temps utile de préférence. Elle constitue aussi un instrument éducatif pour l'homme d'affaires qui serait ainsi constamment au courant de la ligne de conduite à la fois du gouvernement (au point de vue du genre de pratiques contre lesquelles des poursuites peuvent être intentées) et des tribunaux (en ce qui concerne ce que les juges considèrent comme relevant de pratiques de concurrence déloyale).

Naturellement, les communiqués diffusés à l'occasion de l'engagement de poursuites et au sujet de leurs résultats constitueraient une sérieuse méthode de dissuasion contre les contrevenants sur qui la contre-publicité jetterait l'anathème.

Les programmes lancés à l'échelle des quartiers ouvrent des perspectives particulières, la création des systèmes de câble collectif offre de nouvelles possibilités et l'engagement de jeunes consommateurs dans un programme Perspectives-Jeunesse plus régulier, est une autre possibilité à étudier. Notre principal argument est qu'un programme de diffusion original pourrait être un moyen particulièrement efficace pour tenir au courant le grand public et pour favoriser l'observation des lois sur la publicité trompeuse par les consommateurs et le monde des affaires.

3. *Directives gouvernementales relatives aux pratiques loyales dans le secteur de la publicité*

Le secteur de la publicité au Canada demande depuis longtemps des principes directeurs provisoires qui exposeraient comment les instances fédérales interprètent les lois sur la publicité trompeuse et qui indiqueraient comment elles les appliqueraient dans des situations données. Depuis longtemps, les publicitaires se plaignent que sous le régime actuel de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, les annonceurs sont trop souvent réduits à se livrer à des conjectures, la jurisprudence en la matière ne se développant que depuis peu. Il a été fait remarquer que la gravité d'un délit criminel, aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, appelle certainement la mise au point d'une méthode d'interprétation et d'application plus catégorique et moins imprévisible de la part du ministère de la Consommation et des Corporations. Par ailleurs, il faut faire entrer en ligne de compte d'autres facteurs que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, par exemple les programmes distincts d'acceptation préalable lancés par la Direction générale des aliments et drogues du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et par le service du code publicitaire de Radio-Canada. En effet, il a été noté que le fait de recevoir l'acceptation préalable ou toute autre sorte d'approbation de l'un ou l'autre groupe ne dégage pas la responsabilité éventuelle de l'annonceur aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Le Conseil estime que dans l'ensemble pareilles vues n'ont pas eu de force persuasive. Grâce au rapport annuel du directeur des enquêtes

des particularités ou des faits flagrants relatifs à l'article ou au service dont elle fait la réclamation. Le cas des omissions trompeuses devrait être mentionné plus nettement, car on peut se demander si l'expression «donner au public des indications trompeuses» vise sans équivoque de tels faits.

b) On comprend difficilement pourquoi il n'est pas fait mention des services à l'article 21 (Indications relatives à l'épreuve acceptable et publication d'attestations) et à l'article 24 (Ventes à prix d'appel). Il serait donc très utile d'adopter le principe de mentionner les articles et les services dans toutes les dispositions qui traitent de la publicité trompeuse dans le projet de Loi sur la concurrence.

c) Un certain doute plane quant à savoir si la loi actuelle protège suffisamment les consommateurs contre la publicité trompeuse dans le cas où ces consommateurs forment un groupe distinct du grand public, quelle que soit l'envergure du marché en question. Ainsi, à Toronto, dans une affaire récente qui n'a pas donné lieu à un rapport et qui tombait sous l'effet de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, une objection préliminaire a été admise, les intéressés ayant fait valoir que la publicité en cause avait été envoyée aux détenteurs actuels de cartes de crédit d'une grande société de pétrole dans le cadre d'un programme de diffusion par correspondance. L'argumentation s'appuyait sur le fait que les consommateurs en question n'avaient pas reçu de «publicité» puisque ce mot supposerait comme destinataire le public consommateur, alors que dans ce cas les destinataires ne faisaient partie que d'un groupe spécial ou auditoire forcé. Le Conseil fait remarquer qu'une telle interprétation est indûment restrictive et sappe l'intention protectrice du législateur. C'est la raison pour laquelle nous proposons que l'on modifie les dispositions de l'article 20(2) du projet de Loi sur la concurrence pour qu'elles prévoient pareils cas de public restreint.

2. Rôle et responsabilités du gouvernement à faire connaître au public

Le Conseil recommande instamment l'élaboration au sein du ministère de la Consommation et des Corporations d'un programme de diffusion dynamique et original destiné à tenir au courant les consommateurs et l'industrie de l'évolution de la législation sur la concurrence en général et sur les fausses annonces en particulier.

Bien que les présentes recommandations n'aient pas pour objet de traiter des problèmes de concurrence en général, il est évident que la portée du projet de Loi sur la concurrence est suffisamment étendue et axée sur la mise en vigueur pour justifier un programme de diffusion spécial.

Du point de vue de l'évolution de la seule législation sur la publicité trompeuse, un tel programme, même de conception rudimentaire, s'impose certainement.

Pour garantir l'efficacité de tout programme gouvernemental de cette nature, il est essentiel que le public soit informé. La case postale 99 sert avant tout à l'heure actuelle d'«antenne» pour le ministère et on

I Introduction

En décembre 1970, le Conseil a organisé un colloque sur la publicité trompeuse qui a eu lieu à Montréal et qui a réuni des membres du Conseil, des représentants des gouvernements du Canada et des États-Unis, des porte-parole des associations de consommateurs et des représentants du monde des affaires. En vue de ce colloque, le Conseil avait demandé à M. Ronald Cohen (actuellement à la faculté de droit de l'université McGill) d'entreprendre des recherches approfondies sur le sujet.

Les opinions que le Conseil expose dans le présent rapport sont le fruit des discussions qui ont eu lieu à Montréal, de l'examen du mémoire établi par M. R. Cohen et de l'étude du Bill C-256: projet de Loi sur la concurrence, qui a été déposé par notre ministre, l'honorable S. Ron Bastford, et qui est passé en première lecture le 29 juin 1971.

L'espoir du Conseil est que ce rapport puisse servir de tremplin à des études plus poussées et à la prise de nouvelles mesures relatives à la publicité trompeuse et que les intérêts du public en bénéficient d'autant. Nous voulons que cesse la publicité trompeuse et menosongère au Canada. Il n'entre pas dans notre propos de diminuer l'importance du débat en cours sur les incidences sociales et culturelles de la publicité destinée aux consommateurs, mais de préciser la portée du présent rapport. La question de la publicité destinée aux enfants, par exemple, est un sujet très controversé à l'heure actuelle, mais l'intérêt que nous portons à ce débat se limite, pour l'instant, à appuyer toute réforme utile pour faire cesser la diffusion de messages publicitaires trompeurs destinés à un public composé d'enfants.

II. Points principaux

1. Portée de la publicité trompeuse

Les dispositions du Bill C-256 qui traitent de la publicité trompeuse s'entendent de façon précise aux articles et aux services proposés sur le marché, évitant ainsi certaines des anomalies qui existaient entre les biens et les services aux termes de la Loi actuelle relative aux enquêtes sur les coalitions. La Loi sur la concurrence promet également de promouvoir les intérêts du consommateur, car elle s'étend de façon expresse à la publicité sur les points de vente, à l'indication des vendeurs et aux exigences précises relatives aux attestations, aux méthodes de «vente à prix d'appel», au stockage suffisant des articles à «prix d'occasion» et au contrôle des concours publicitaires.

Le Conseil note également l'adoption de «l'épreuve de la personne crédulée» qui doit permettre d'évaluer le caractère présumé trompeur de toute indication publicitaire. En résumé, le Conseil approuve chaudement la portée des dispositions qui traitent de la publicité trompeuse et l'intention du législateur. À cette occasion, nous aimerions cependant faire les réserves suivantes:

a) On peut se demander si les dispositions du projet de Loi sur la concurrence, et en particulier celles de l'article 20, englobent bien le type de publicité spécialisée dans les demi-vérités qui passe sous silence

APPENDICE A

RAPPORT DU CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION SUR LA PUBLICITÉ TROMPEUSE

Tel qu'il a été adopté à la réunion du Conseil du 26 septembre 1971
à Vancouver (C.-B.)

Edifice Paris 901
259, avenue Portage
Winnipeg 2 (Manitoba)
Le 26 septembre 1971

L'honorable Ron Basford
Ministre de la Consommation et des Corporations
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai l'honneur de vous adresser le rapport du Conseil canadien de la consommation sur la publicité trompeuse au Canada dont les recommandations ont été adoptées par le Conseil lors de la réunion qu'il a tenue à Vancouver le samedi après-midi 26 septembre 1971.

Ce rapport est le fruit des études menées par le Conseil pendant plus de deux ans, études qui ont bénéficié :

1) des travaux de recherche approfondis réalisés par M. Ronald Cohen, de Montréal, à la demande du Conseil, et

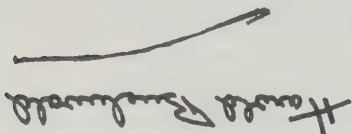
2) d'un colloque tenu par le Conseil à Montréal en décembre 1970 sur la publicité trompeuse.

Ce rapport fait en outre état de quelques-unes des premières réactions du Conseil au projet de Loi sur la concurrence (Bill C-256 de la session actuelle de la Chambre des communes) et, en particulier, aux articles qui traitent de la publicité trompeuse et des méthodes de vente mensongères.

J'en prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le président,

HAROLD BUCHWALD



P.S.

Nous nous permettons de vous rappeler les recommandations que nous avons formulées en 1970 au sujet des méthodes de vente et de publicité trompeuses en général. Le rapport en question doit, bien entendu, être considéré comme la première étape de nos recommandations, le rapport ci-joint en représentant la seconde.

3. *Ventes par recommandation* — En mars 1970, le Conseil a condamné « dans les termes les plus énergiques » la pratique des ventes par recommandation et a proposé (a) que ces pratiques deviennent des actes délictueux en vertu de la Loi fédérale relative aux enquêtes sur les coalitions et (b) que les parlements provinciaux adoptent des mesures législatives déclarant nulles les transactions de cette nature.
4. *Taxe de vente sur la margarine* — En mars 1970, également, le Conseil a proposé la suppression de la taxe de vente de 12% sur la margarine.
5. *Politique de concurrence et législation relative aux coalitions* — En mai 1970, le Conseil a rendu publiques ses recommandations relatives aux mesures législatives en préparation dans le domaine des coalitions et de la politique de concurrence. Au nombre de neuf, elles exprimaient le souhait du Conseil que toute nouvelle mesure législative contienne les dispositions nécessaires à la garantie des droits des consommateurs.
6. *Appareils auditifs* — Le Conseil a transmis au Ministre un rapport détaillé sur le rapport du Comité interministériel chargé de l'étude des appareils auditifs, soulignant ses faiblesses et recommandant des mesures correctives.
7. *Pratiques de vente trompeuses* — Se fondant sur un rapport préparé pour le Conseil par M. Fredrick Rowell, étudiant en droit à Osgoode Hall, le Conseil a fait une série de recommandations à l'honorable Ron Basford. Elles précisent l'adoption par les autorités fédérales et provinciales de mesures et de méthodes par lesquelles ces pratiques seraient interdites et passibles de sanctions pénales, ainsi qu'un programme concerté de publicité et d'éducation du consommateur.

4. Le Conseil, tout en offrant ses avis et ses conseils en premier lieu au Ministre, garde le droit de faire connaître ses vues sous une forme et d'une manière que seuls les membres déterminent.

5. L'activité du Conseil a pour objectif essentiel d'améliorer le milieu où évolue le consommateur et d'éliminer les imperfections qui vont à l'encontre de l'affectation la plus efficace et la plus productive des ressources.

Au début de 1971, à la suite de discussions entre l'honorable Ron Basford et l'actuel président, fut adopté un mandat plus précis pour le Conseil. Ses stipulations précises, clarifient et élargissent les lignes de pensée et d'action du Conseil à ses débuts. (Les stipulations du mandat sont reproduites intégralement dans un chapitre distinct annexé au présent rapport.)

Initiatives

Dans sa lettre de présentation du deuxième rapport annuel, l'ancien président notait :

«Le rapport qui suit rend compte en détail des réalisations du Conseil aux-travaillant avec un personnel réduit et un budget modeste la liste des accomplissements est, à mon avis, impressionnante. Il faut en imputer tout le mérite aux membres mêmes du Conseil; c'est à eux que l'on doit l'effort positif et constructif sur lequel repose la présentation des nombreux travaux de recherche, rapports et propositions. Le concept d'un conseil consultatif indépendant représentant divers intérêts trouve dans les réalisations de l'année une certaine mesure de justification. Il faut souligner que dans toutes ces activités, les membres du Conseil ont tenu fermement à baser leurs propositions sur la recherche et la documentation. Par suite de ces études et des travaux d'autres organismes oeuvrant dans ce domaine, on assiste à l'établissement graduel au Canada d'un ensemble de travaux de recherches sur des questions intéressant le consommateur. Cette situation est de bon augure pour l'avenir, car la recherche est sûrement d'importance primordiale dans la formulation d'une politique publique intelligente et dans son application efficace. L'une des fonctions fort importantes que le Conseil entend accomplir est la génération et la dissémination de ces recherches.»

Quelques recommandations faites par le Conseil au ministre de la Consomma-tion et des Corporations jusqu'à la fin de 1970 :

1. *Crédit à la consommation* : En novembre 1969, le Conseil a fait au Ministre sept recommandations importantes qui, globalement, préconisent une loi d'en-semble sur le crédit à la consommation. Les sujets traités comprenaient la Loi *sur les petits prêts*, une loi fédérale sur la révélation des cartes de crédit, l'assis-tance au débiteur accablé de dettes, les billets souscrits par les consommateurs, la création d'un «groupe de spécialistes» en matière de crédit au sein du ministère fédéral, et une Loi *fédérale sur la protection du consommateur en matière de crédit*.

2. *Normes* — Également en novembre 1969, le Conseil a fait deux recomman-dations précises au Ministre, à propos de la Loi *prévoyant la création du Con-seil canadien des normes*, alors en cours d'adoption. Le Conseil soulignait la nécessité de normes pour les produits de consommation, ainsi que de faire en sorte que les consommateurs soient suffisamment représentés au sein du Con-seil canadien des normes lorsqu'il serait créé. Sur ce point, des propositions précises concernant la composition de ce Conseil ont été transmises au Ministre en juin 1970 en réponse à sa demande expresse.

Lors de la première réunion du Conseil, en décembre 1968, M. Bastord a proposé les principes directeurs suivants pour aider au lancement du programme du Conseil :

« . . . Ce que nous, au ministère de la Consommation, tentons de faire, c'est d'établir un certain équilibre et, ce faisant, d'essayer de rendre l'action économique de notre marché mixte quelque peu meilleure qu'à l'heure actuelle.

Dans cette optique, je crois qu'il est possible pour des hommes et des femmes représentant divers secteurs de notre vie économique de se réunir pour s'entretenir de problèmes auxquels le consommateur doit faire face et se mettre d'accord sur la façon d'établir l'équilibre du pouvoir entre le producteur et le vendeur. Toute amélioration que l'on pourra apporter à la situation du consommateur permettra à notre système économique de fonctionner de façon plus efficace et ainsi d'aider tous et chacun.

Chacun de vous a été choisi à cause de ses connaissances particulières avec la conviction que tous ensemble vous représentiez notre société. Je suis certain que vos conseils seront fondés sur votre expérience et votre sagesse personnelles. Je constate que plusieurs d'entre vous sont également des dirigeants dans leur propre sphère et sont souvent les porte-parole d'un organisme particulier ou d'un secteur de l'économie. Toutefois, vous n'avez pas été choisis pour vos aptitudes à parler au nom d'un groupe spécial — producteur ou consommateur — mais plutôt à cause de votre valeur personnelle. Je le répète, nous comptons sur vos conseils personnels. Dans ma tâche, je ne dois suivre qu'une norme — celle de l'intérêt public. Je sais très bien que dans vos travaux et vos délibérations vous vous inspirez de cette norme.

Dans chaque déclaration que j'ai faite au sujet du fonctionnement du Conseil, j'ai souligné qu'il était appelé à remplir son rôle consultatif en toute indépendance. En préparant l'établissement du Conseil, j'ai prévu un personnel indépendant et des derniers particuliers pour la recherche. Lorsque je demande votre avis ou lorsque vous choisissez de m'offrir vos conseils, je compte profiter de vos pensées, vos idées et vos recommandations . . .

Je compte qu'à titre d'organisme consultatif, vous m'offrirez vos conseils en tout premier lieu. Toutefois, j'ai l'intention de les faire connaître à tous, et le Conseil devrait également se sentir libre de pouvoir le faire de la façon qu'il juge à propos.

. . . Vous aurez l'occasion d'explorer tout l'éventail des problèmes de consommation, de chercher des solutions et de recommander des mesures à prendre . . . L'une de vos tâches principales consiste à rendre plus fréquent le dialogue entre le producteur et le consommateur et à en améliorer la qualité.»

Le Conseil a étudié périodiquement ces directives et cet examen a permis de définir le rôle et les fonctions du Conseil. Les principaux éléments de cette définition sont les suivants :

1. Le Conseil a pour objet de faire porter un grand nombre de points de vue différents sur des questions qui préoccupent les consommateurs. Il ne représente pas un groupe ou un secteur particulier au sein de notre société.
2. Les membres du Conseil ont été choisis dans certains cas en raison de leur appartenance à certains groupes, mais ils n'en sont pas les représentants. Les opinions qu'ils expriment sont bien personnelles et sont recherchées à cause de la compétence ou l'expérience de chacun d'eux. Le critère appliqué ici est l'intérêt public en général.
3. Le Conseil est un organisme autonome qui parle en son nom, c'est-à-dire indépendamment des vues du gouvernement ou d'autres organismes. S'il est au courant des questions relevant de compétences diverses, par contre, il ne se considère pas comme limité, dans les domaines qui l'intéressent, par des contraintes constitutionnelles.

Création

En décembre 1967, a été sanctionné le Bill C-161 instituant un ministère de la Consommation et des Corporations. L'article 7 de cette Loi prévoyait la formation d'un conseil consultatif chargé de conseiller le ministre, comme l'avait prévu le Conseil économique du Canada dans son *Rapport provisoire sur les affaires du consommateur et le ministère du Registraire général* (juillet 1967).

Membres

Les premiers membres du Conseil canadien de la consommation ont été nommés par décret du Cabinet fédéral en novembre 1968, et se sont réunis pour la première fois en décembre de la même année. Il y avait au début vingt-quatre membres, dont la moitié étaient nommés pour deux ans et les autres pour seulement un an. Actuellement, le nombre des membres n'est que de vingt.

Le premier président du Conseil a été M. David S. P. Leighton, auparavant professeur de commercialisation à l'École d'administration des affaires de l'Université Western Ontario, et actuellement directeur du Banff Centre. Il a été nommé à l'été de 1968 et resta en fonction jusqu'à la fin de 1970. Sous sa direction éclairée, le Conseil a pris forme et a entrepris un grand nombre des études et travaux divers qui ont commencé à porter fruit au cours de 1971. M. Leighton demeure membre du Conseil.

L'honorable Réjane Laberge-Colas, de Montréal, première femme nommée juge d'une cour supérieure au Canada, a été vice-présidente pendant les deux premières années d'existence du Conseil.

Les anciens membres du Conseil sont le juge Mary Batten, Saskatoon; M^{me} Carmelle Bérubé (Association Coopérative Féminine), Québec; M. Irénée Bonnier (Fédération des Caisses Populaires Desjardins), Lévis; M. Arthur J. E. Child (Burns Food Ltd.), Calgary; M. G. C. Clarke (Standard Brands Ltd.), Montréal; M. François Cleyn (Cleyn & Tinker Ltd.) Huntington, Québec; M. John Fryer (British Columbia Government Employees' Union), Victoria; M^{me} Jean Jones (Président sortante de l'Association des consommateurs du Canada), Dundas, Ontario; M. Andrew Kershaw (Ogilvy & Mather Ltd.), Toronto; le sénateur E. M. Lawson (Teamsters Joint Council No. 36), Vancouver; M. Arthur Leblanc (United Maritime Fisherman), Halifax; M^{me} Antonio Paradis (Cercles des Fermières), Ancienne-Lorette, Québec; M^{me} Gwen Robertson, Ottawa; M^{me} Glenora Slimmon (ancienne présidente de l'Association des consommateurs du Canada), Winnipeg; M^{lle} Anna Templeton, ministre de l'Éducation de Terre-Neuve, Saint-Jean; M. Lon Weinstein (anciennement de Loblaw Groceries Co. Ltd.), Toronto; et le professeur Jacob Ziegel (Université York), Toronto.

Ligne d'action et méthodes

Au cours de ses premières délibérations, le Conseil a élaboré certaines méthodes et une certaine ligne d'action qui l'orienteront dans ses démarches futures. Elles sont le fruit de discussions et du dialogue entre le ministre de la Consommation et des Corporations de l'époque, l'honorable Ron Basford, et le Conseil, et entre les membres eux-mêmes.

G. RAPPORT FINANCIER ÉTAT DES FINANCES 1971

Personnel et salaires	\$24,291
Transport et communications	23,590
Information	1,340
Services professionnels et spéciaux	28,019
Loyers	2,579
Services publics, équipement et fournitures	4,676
Autres	748
TOTAL	\$85,243

Une chose est essentielle à l'existence du Conseil: son point de vue selon lequel la recherche et la publication sont des éléments préalables importants à des déclarations publiques et aux recommandations relatives aux principes à suivre. Une brève liste des rapports du Conseil, des documents de travail, des études de fond et des publications du Conseil depuis sa création est annexé au présent rapport (appendice «C»).

ses recherches et de collaborer activement avec des particuliers et avec des organismes déjà existants mieux pourvus pour la mise en oeuvre de programmes. De la sorte, le Conseil est en mesure de coordonner et d'encourager les efforts d'autres organismes dont les ressources se prêtent mieux à ces réalisations compte tenu du temps et du budget à leur disposition. On considère qu'un des principaux rôles du Conseil consiste à aider à établir des rapports entre les nombreux groupes qui s'occupent activement de questions relatives à la consommation, et de constituer ainsi un moyen de communication et de coordination de ces travaux.

En outre, le Conseil a pris lui-même un grand nombre d'initiatives et effectué de nombreuses études particulières.

Les recherches faites par le Conseil ne se limitent pas à l'octroi de contrats pour des études et des enquêtes. Le Conseil lui-même a pris des initiatives pour organiser des colloques, des conférences et des discussions pour mettre ses membres en contact direct avec les problèmes, les sujets de préoccupation et les solutions qui sont examinés. Dans ce contexte, le Conseil a tenu un colloque sur les difficultés du consommateur à faible revenu à Winnipeg en novembre 1970, et une conférence à Vancouver en septembre 1971 sur les recommandations concernant la faillite des consommateurs faites par le groupe de travail fédéral sur la faillite.

Il se peut que l'une des méthodes idéales pour effectuer des recherches soit la façon dont le Conseil a abordé la question de la publicité trompeuse au Canada. Lorsque le Conseil commença à se pencher sur ce problème qui préoccupe beaucoup le consommateur, il se mit en devoir en premier lieu d'entreprendre une étude de la nature précise du problème, ainsi que de la réglementation actuellement existante, de l'attitude des tribunaux en cette matière et de l'expérience comparative dans d'autres pays (notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni). L'étude effectuée par M. Ronald I. Cohen, avocat montréalais, et dont la préparation a demandé plus d'un an, est devenue un excellent outil d'information pour tous ceux qui s'intéressent à la question.

À la suite de la publication de l'étude de M. Cohen (*La réglementation relative à la publicité trompeuse au Canada — une approche comparative*), le Conseil a organisé et dirigé un colloque sur la publicité trompeuse à Montréal en décembre 1970. Des annonceurs, des membres de l'industrie de la publicité, des représentants du gouvernement, des universitaires, des représentants des consommateurs, et ceux qui s'intéressent tout particulièrement à la question et qui la connaissent bien y ont participé. Des communications de qualité y furent faites. Il s'ensuivit un dialogue très positif au cours duquel les points de vue étaient spontanément échangés et contestés. Ce colloque a été une nouvelle contribution importante au dossier de la publicité trompeuse au Canada.

Tout cet échange de points de vue a servi de base aux recommandations sur la publicité trompeuse faites par le Conseil en septembre 1971, dans son analyse du Bill C-256, projet de *Loi sur la concurrence*.

(Cela allait aussi de concert avec la préoccupation du Conseil de créer un dialogue sur le marché. De l'avis des membres du Conseil, le manque de communication entre les consommateurs, le monde des affaires, le gouvernement et d'autres organismes intéressés constitue l'une des questions les plus brûlantes du domaine de la consommation. Le Conseil a entrepris à titre hautement prioritaire la tâche difficile d'améliorer cette communication, tâche pour laquelle ses membres croient que le Conseil est exceptionnellement bien adapté en raison de sa composition et de la situation qu'il occupe au Canada.)

Orientation: Les frontières de la consommation

Ses membres ayant peu de temps à y consacrer et les intervalles entre les réunions étant prolongées, le Conseil s'est soucie surtout de questions d'intérêt très général, plutôt que des problèmes plus immédiats de chaque jour. Dans l'ensemble, ses initiatives jusqu'à présent reflètent cet objectif. Au commencement de l'exercice de 1971 du Conseil, l'honorable Ron Bastford a exposé ce point de vue dans les termes suivants:

«... Il me semble que le Conseil a comme fonction plus utile de se tourner et s'intéresser aux *frontières de la consommation*, à ces domaines où des problèmes se posent déjà, mais pour lesquels aucune solution n'a été proposée. Le Conseil devrait y réfléchir et m'indiquer par des propositions la façon dont on devrait aborder les problèmes du consommateur qui resteront à résoudre une fois que nous nous serons occupés, au ministère, des problèmes les plus évidents et des solutions les plus immédiates. Je désire faire valoir qu'à mon avis le Conseil devrait, dans son travail, s'efforcer constamment de m'indiquer dans quels domaines nous devrions à titre de ministère de la Consommation entreprendre de faire des plans en matière législative et qu'il devrait me dire où l'on devrait s'efforcer de trouver les solutions à la *frontière de nos connaissances* et à la *frontières des problèmes*»

Et lors de la réunion du Conseil à Vancouver le 26 septembre 1971, il ajoutait à ces propos ce qui suit:

«La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, j'ai parlé du rôle et de l'objectif du Conseil, tels que je les voyais. J'ai souligné qu'il s'agissait d'un organisme consultatif auprès du Ministère, et non auprès de mon ministère, et qu'ils devraient être une source supplémentaire de conseils et d'idées réfléchis sur les questions de consommation. Le fait même que vous venez d'horizons divers devrait, je pense, contribuer à donner juste mesure à vos conseils, qui devraient porter davantage sur les questions à long terme que sur les préoccupations immédiates. Comme je l'ai dit auparavant, le Conseil canadien de la consommation devrait regarder au-delà des *frontières de la consommation*, vers ces domaines où l'on constate facilement l'existence de problèmes, mais pour lesquels on n'a encore proposé aucune solution.»

Le Conseil reconnaît que l'essentiel de son mandat est d'étudier périodiquement ces domaines, mais à la demande du Ministère, de sa propre initiative, ou à la suite d'avis exprimés par des groupes ou des personnes de l'extérieur du Conseil, il analyse et soumet des recommandations sur des questions de nature et de préoccupation plus immédiates.

C'est cette attitude principe qui permet de guider le Conseil dans ses initiatives et le choix des domaines auxquels il consacrerait ses efforts et ses ressources en priorité.

Travaux de recherche

Vu sa nature, le Conseil a estimé qu'il n'était guère en état de s'occuper de questions — courantes ou à court terme — d'une portée relativement restreinte sauf en exprimant essentiellement sa réaction. Il s'est borné par conséquent à prendre en considération les problèmes d'intérêt public de portée plus générale qui renaissent périodiquement et touchent le grand public.

Des raisons d'ordre budgétaire ont limité le Conseil à un personnel peu nombreux et ont déterminé l'orientation et la nature de ses initiatives. Le Conseil a eu comme ligne de conduite de confier à des organismes de l'extérieur le gros de

F. LE CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION: SON RÔLE ET SES FONCTIONS

Membres

Le Conseil canadien de la consommation est actuellement formé de vingt membres dont les mandats échelonnés quant aux dates d'expiration des fonctions. Ils viennent de toutes les régions du Canada et de tous les secteurs du marché. Tous les membres du Conseil travaillent bénévolement et sans rémunération. En 1971, pour la première fois depuis la création du Conseil, le président a été classé dans la catégorie des employés «à temps partiel» et il reçoit un traitement. Le président, la vice-présidente et les membres actuels du Conseil ont été nommés par décret en date du 28 mars 1971.

Fonctionnement

Le Conseil est dirigé par un directeur-général et un secrétariat qui sont installés dans des bureaux situés au 207, rue Queen, à Ottawa.

Le premier directeur général fut M. Gordon Anderson, qui occupa cette charge jusqu'en novembre 1970. M. Leonard Lee a été directeur général intérimaire jusqu'à septembre 1971, quand lui succéda le directeur actuel, M. David Bond, attaché auparavant au Département de l'économie de l'Université de Colombie-Britannique.

Le secrétariat, sous la surveillance du président, s'occupe des affaires courantes du Conseil et de ses activités entre les réunions. Les recherches sont effectuées par l'octroi de contrats à des personnes qualifiées et à des organismes compétents dans l'ensemble du Canada. Le Conseil a également engagé à l'occasion un assistant de recherche pour se consacrer à des travaux particuliers, en plus des recherches effectuées par le directeur général. M. Ken Rubin a travaillé à ce titre jusqu'en janvier 1971.

Les membres du secrétariat du Conseil font partie de la Fonction publique du Canada.

L'option générale du Conseil

Le critère pertinent qu'appliquent les membres au cours des délibérations du Conseil est celui de favoriser l'intérêt général du consommateur. Le Conseil se réunit seulement quatre ou cinq fois par an et séance plénière. Conséquemment, c'est une tâche laborieuse et peu rapide que d'en arriver à l'adoption de propositions, surtout que les propositions sont examinées minutieusement par les membres séparément et collectivement.

11. Le Conseil peut engager le personnel supplémentaire qu'il juge nécessaire, sous réserve des limites imposées par le budget annuel du Conseil pour ce qui est du nombre d'employés et des ressources financières, et en conformité de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et de son règlement d'exécution.

12. Le Conseil se réunit au moins trois fois par an.

E. CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION: MANDAT

En mars 1971, le ministre de la Consommation et des Corporations d'alors a proposé, après consultation avec l'ancien et l'actuel président, le mandat suivant, qui a été adopté par le Conseil de la consommation à sa réunion du 26 avril 1971.

1. Le Conseil canadien de la consommation a été établi en conformité de l'article 7 de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, qui se lit comme suit: «Le gouverneur en conseil peut établir un Conseil consultatif de la consommation chargé de conseiller ou d'aider le Ministre ou d'accomplir les devoirs et fonctions que spécifie le gouverneur en conseil et fixer la rémunération et les dépenses à payer aux personnes nommées pour en faire partie.
2. Le Conseil doit faire rapport au Ministre sur les questions que celui-ci peut de temps à autre soumettre au Conseil pour recevoir des avis et de l'aide dans l'exécution des fonctions du Ministre en conformité de l'article 6 de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, ainsi que sur les autres questions que le Conseil, agissant de concert avec le Ministre, considère comme étant de nature à favoriser les intérêts du consommateur dans l'économie canadienne.

3. Le Conseil peut, dans l'accomplissement de son travail, entreprendre des études, commander des recherches, tenir des réunions publiques et préparer des rapports, et il publiera de temps à autre des rapports et des études selon qu'il le jugera opportun, après en avoir au préalable remis des exemplaires au Ministre qui pourra, pour des motifs raisonnables, informer le Conseil que la publication n'est pas d'utilité publique.
4. Dans l'exécution du mandat susmentionné, les membres du Conseil, qui auront été choisis dans certains cas en raison de leur appartenance à certains groupes, doivent exercer leur rôle en tant que particuliers puisant dans leur expérience et leurs connaissances personnelles du domaine de la consommation ainsi que dans l'intérêt qu'ils y portent, et non à titre de représentants de ces groupes.

5. En arrêtant le plan de son programme, le Conseil doit rester en étroite liaison avec le ministère de la Consommation et des Corporations en vue d'empêcher tout chevauchement des efforts et d'assurer l'évaluation, sous le rapport de la participation à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de consommation, de l'activité du ministère et du Conseil dans la poursuite des objectifs de l'article 6 de la Loi, compte tenu du fait que le budget du Conseil et celui du ministère sont alimentés par les deniers publics.
6. Le Conseil est essentiellement un organisme consultatif auprès du Ministre, aussi ne conviendrait-il pas qu'il devienne membre d'une autre organisation telle que l'Organisation internationale des unions de consommateurs.
7. Les membres du Conseil sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat de deux ans, sauf renouvellement.

8. Le président du Conseil est nommé par le gouverneur en conseil, et il exerce son mandat à titre amovible pour une période n'excédant pas deux ans.
9. Les membres du Conseil remplissent leurs fonctions sans rémunération, mais ils ont droit au remboursement des frais raisonnables de déplacement et de subsistance se rapportant aux fonctions du Conseil et autorisés par le gouverneur en conseil.
10. Le président reçoit la rémunération et le remboursement de frais qu'autorise le gouverneur en conseil.

plus élevé.

Le nombre d'engagements qu'a acceptés le Président pour 1972 est peut-être

10. Article spécial pour *Canadian High News*, publication de Toronto, Ontario — octobre 1971 — «The Consumer As King»
9. The Rotary Club of North Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, le 3 décembre 1971 — «Consumerism and the Beleaguered Canadian Businessman»
8. Junior League of Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, Assemblée du soir, le 9 novembre 1970 — «The Consumer Revolution»
7. The Advertising and Sales Club of Toronto, Toronto, Ontario — Déjeuner-causerie, le 9 novembre 1971 — «The Current Climate of Consumerism: Messages to and From the Marketplace»
6. Chambre de commerce de Winnipeg — Conférence sur le Bill C-256 — la Loi sur la Concurrence du Canada — Winnipeg, Manitoba, le 20 octobre 1971 — «The Act and the Consumer»
5. Institut de la publicité canadienne — Assemblée annuelle et conférence, Montebello, Québec, le 24 septembre 1971 — «Trends in the Regulation of Advertising»
4. Institut canadien des comptables agréés — Congrès national, Winnipeg, Manitoba, jeudi 9 septembre 1971 — «Changing Values and The Business Community»
3. Canadian Toilet Goods Manufacturers Association — Assemblée annuelle et congrès — Miami, Floride, le 14 juin 1971 — «Consumer Involvement»
2. Association des consommateurs du Canada — Assemblée annuelle — Halifax, Nouvelle-Écosse, le 7 juin 1971 — «The Canadian Consumer Council — What Is It Doing For Consumers?»
1. Viewpoint, Réseau national de télévision de Radio-Canada
Mardi, 27 avril 1971 — «Corporate Responsibility».

Une liste des discours que le président a accepté de prononcer ou des autres engagements qu'il a pris à ce titre, permettra d'illustrer la diversité des groupes de Canadiens qui s'intéressent au travail du Conseil:

Dans ses premières années, le Conseil canadien de la consommation a débatté-réellement adopté une attitude discrète, choisissant d'être jugé uniquement d'après ses initiatives et ses réalisations. L'année dernière, le Conseil s'est manifesté d'une façon plus visible. De plus en plus des organismes et des particuliers s'adressaient à lui ou invitaient son président et les autres membres du Conseil à discuter avec eux de questions générales ou particulières ayant trait à la consommation.

Accroissement du rôle public du Conseil

Le Conseil a continué à travailler étroitement avec les organes d'information afin d'augmenter le volume des renseignements relatifs à la consommation. On note un certain progrès dans tous les media, où l'on trouve un plus grand intérêt, des articles et des émissions spéciales et une meilleure compréhension et une meilleure réceptivité vis-à-vis des informations d'intérêt pour le consommateur.

3. Diffusion de programmes relatifs à la consommation par les organes d'information

fait des organismes de réglementation, des bureaux d'émission et de permis, des offices de commercialisation. Il est essentiel que nous examinions maintenant dans quelle mesure exacte ils représentent le consommateur et dans quelle mesure ils tiennent compte dans leurs décisions de l'intérêt de celui-ci.»

En acceptant cette tâche, le Conseil a nommé un comité spécial dirigé par M. Peter Pearse pour coordonner les travaux de recherche. Comme première mesure, le comité a réparti le champ de son activité en quatre secteurs distincts :

1. Conseils et commissions de réglementation
2. Offices de commercialisation des produits (ceux qui s'occupent de produits précis)
3. Professions autorisées
4. Services publics

Au cours de l'été de 1971, le comité s'est fait dresser par M. Benoit Tremblay, étudiant montréalais, un inventaire des offices, organismes et tribunaux fédéraux de réglementation pertinents. Le comité a maintenant établi ses priorités et les domaines sur lesquels il se concentre.

Au cours de 1972, le travail initial sur ce projet sera entrepris et de cela devrait sortir le premier de trois ou quatre rapports préliminaires, chacun portant sur un aspect distinct de la question. Au cours de 1972, une partie importante du budget du Conseil pour les travaux de recherche sera d'ailleurs affectée à ce projet.

Projets en cours

1. "The Consumer Interest"

En 1971, le Conseil a continué d'apporter son appui à la publication par l'Université de Guelph d'un bulletin bimensuel sur la consommation, *The Consumer Interest*. Il s'adresse surtout aux spécialistes dans le domaine de la consommation. Avant sa parution, il n'existait aucune publication générale du genre que s'efforce d'être *The Consumer Interest*. En fournissant des renseignements concis dans le domaine de la consommation, d'intérêt national comme provincial, ainsi que des analyses et résumés d'articles, et d'autres textes, le bulletin espère contribuer à la dissémination des renseignements relatifs à la consommation parmi les éducateurs et autres personnes engagées dans le domaine de la consommation. Jusqu'à présent, six numéros de la publication ont paru et il semble qu'elle est sur le point de devenir un supplément réussi autant qu'important en ce qui concerne l'information en matière de consommation pour les Canadiens.

2. Une revue consacrée aux questions législatives en matière de consommation

Depuis 1971, le Conseil cherche à créer une revue législative publiée et vendue régulièrement et qui serait consacrée aux questions techniques et juridiques se rapportant à la consommation. Ce projet est placé sous la direction du professeur W. A. W. Neilson de l'Osgoode Hall Law School, membre du Conseil.

Les efforts en vue de réaliser la publication se poursuivront en 1972.

*Je voudrais que vous me fassiez connaître vos vues et vos recommandations sur ce que je crois être un très important champ d'activité lorsqu'on constate qu'une proportion toujours plus grande de notre produit national brut émane en

M. Bastford a traité des problèmes généraux dans les termes suivants:

Le projet le plus hardi qui ait été entrepris par le Conseil de la consommation depuis sa création concerne la demande que lui a faite l'Honorable Ron Bastford à sa réunion d'avril d'étudier la représentation des consommateurs dans l'éventail des conseils, organismes, tribunaux et commissions de réglementation gouvernementales à tous les niveaux. L'étude envisagée par le Conseil portera non seulement sur les organismes de réglementation, les offices de mise en marché et autres, mais aussi sur les organismes professionnels autonomes qui émettent des permis et prennent des mesures disciplinaires, et auxquels sont accordés un statut et un pouvoir semi-officiel dans tous les domaines d'intérêt direct pour le consommateur.

7. Représentation des consommateurs dans les commissions, organismes et tribunaux de réglementation et les professions autonomes

Le comité évalue les résultats de ce colloque et d'autres faits nouveaux. On prévoit que son rapport sera entre les mains du Conseil au milieu de 1972.

La communication principale fut celle que donna le professeur Jacob S. Ziegel, de l'Osgoode Hall Law School, Université York, à Toronto, ancien membre très actif du Conseil. Les participants au débat comprenaient M. Phillip Gibeau, président du Debtor's Assistance Board, à Edmonton; M. George Penfold, directeur général, Metropolitan Toronto Debt Counselling Service, de Toronto; et M. Louis Van der Graacht, directeur général de la Richmond Savings Credit Union, Richmond, C.B.

Un comité *ad hoc* du Conseil sous la présidence de M. George S. May a été créé. Sa tâche première fut d'organiser un colloque d'une demi-journée au nom du Conseil à Vancouver le 27 septembre, dans le cadre d'une réunion ordinaire du Conseil qui se tenait à ce moment-là. Environ 125 personnes y assistèrent, et prirent connaissance, ainsi que les membres du Conseil, des opinions des spécialistes sur la question de l'insolvabilité du consommateur.

A la réunion d'avril du Conseil, l'honorable Ron Bastford lui a demandé de lui faire connaître ses réactions aux recommandations concernant les faillites du consommateur et du salarié contenues dans l'étude spéciale du gouvernement fédéral intitulée *Faillite et insolvabilité: Rapport du Comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité, 1970*. A maints égards, il s'agissait d'une question sur laquelle le Conseil avait déjà exprimé son inquiétude dans sa première communication au Ministre, en 1969, soit le *Rapport sur le crédit à la consommation*.

6. Faillite personnelle du consommateur

Dans ce but, certaines des solutions envisagées ont un caractère unique et sera de faire en sorte que le consommateur dans l'avenir soit mieux informé et, par conséquent, plus sensibilisé et plus en mesure de s'exprimer.

On peut les résumer comme suit :

1. Nous approuvons les principes fondamentaux et l'esprit d'un Code qui traite d'une question si importante et que réclamaient depuis un certain temps déjà les parents et les consommateurs intéressés. A notre avis, nous aurions dû avoir un tel code depuis longtemps. Nous notons, en outre, que la portée du Code lui-même devrait s'étendre à toutes les formes de publicité dans tous les organes d'information et pas seulement dans le domaine de la radiodiffusion.
2. Nous notons avec approbation la nomination de représentants du public (qui seront nommés par l'Association des consommateurs du Canada) au sein des organismes qui veilleront à l'application des règlements du Code. Cela est en conformité avec la recommandation du Conseil relative à l'autodiscipline des entreprises industrielles contenue dans ses recommandations sur la publicité trompeuse soumises à l'honorable ministre de la Consommation et des Corporations le 26 septembre de l'année en cours.
3. En même temps, le Conseil m'a prié d'attirer votre attention sur le fait qu'il s'inquiète des maintenant de voir que les mécanismes de mise en application eux-mêmes laissent beaucoup à désirer, et que les sanctions prévues sont bien trop légères pour être vraiment efficaces. Les violations fréquentes commises par les annonceurs et les radiodiffuseurs devraient être rendues publiques par l'A.C.R. Les réponses de l'application du Code devraient s'engager à rendre publique, périodiquement, la façon dont elle s'acquitte de sa responsabilité dans ce domaine grave, y compris, en particulier, les noms des annonceurs, des agences de publicité et des radiodiffuseurs contrevenants.

Le Conseil canadien de la consommation s'est engagé à étudier le Code de la radiodiffusion relative à la publicité destinée aux enfants d'une façon plus détaillée et vous transmettre ses points de vue et ses réactions en temps et lieu. Toutefois, nous tenions à ce que vous preniez connaissance de ces observations initiales et nous accueillerons avec plaisir vos commentaires à leur propos.»

Le Conseil a constitué un comité spécial, présidé par M^{lle} Miquette Delage, pour étudier le Code en profondeur et faire d'autres commentaires à ce sujet.

A la date de la préparation du présent rapport, on n'avait reçu aucun accusé de réception ni de réponse du président de l'Association canadienne des radio-diffuseurs.

5. Éducation du consommateur

Dans son deuxième rapport annuel (pour 1970), le Conseil indiquait qu'il continuait ses études sur le problème essentiel de l'amélioration de l'éducation du consommateur. Dans ce but, le Conseil avait entrepris plusieurs études dont l'*Enquête sur l'éducation du consommateur au Canada*, faite pour le Conseil par l'Association canadienne pour l'éducation des adultes et publiée en 1970. Les conseillers en recherche affectés à ce travail et le comité *ad hoc* du Conseil dirigé par M^{me} A. F. W. Plumptre ont présenté plusieurs avant-projets au Conseil pour qu'il les étudie. Chaque avant-projet fait l'objet d'un examen minutieux de la part du Conseil entier, et lorsque nécessaire, des recherches et des études supplémentaires sont entreprises afin de s'assurer que le rapport et les recommandations auront, lorsqu'on les publiera, une portée aussi vaste que possible.

L'ensemble de la question de savoir comment informer le consommateur de ses droits et de ses responsabilités conformément à la loi existante est, de l'avis du Conseil, de la plus haute importance. Le rapport définitif devrait être adopté au début de 1972, mais le Conseil continuera de s'intéresser à cette question et aux études complémentaires sur les aspects divers du problème sont déjà bien engagées.

Une fois que les membres sont tombés d'accord, la tâche qui les a vraiment obligés à donner toute leur mesure consistait à s'entendre sur le libellé de la Charte en termes clairs, directs et bien précis. Les services de ceux qui sont peut-être les meilleurs spécialistes en communication au Canada ont été mis à la disposition du Conseil. Il fallut surmonter les problèmes de traduction en langue française. Ce qui en est résulté, bien que ce ne soit pas le fruit d'un accord unanime, représente, comme l'a dit le président dans sa lettre de présentation au Ministre à l'expiration de l'année, « . . . le plus beau travail que le Conseil ait pu fournir en cette matière ».

Le texte du projet de Charte canadienne des droits du consommateur établi par le Conseil figure à l'appendice «B». Le Ministre étudie la Charte présentement.

3. Rapport préliminaire sur les difficultés du consommateur à faible revenu

En novembre 1970, le Conseil a tenu un colloque à Winnipeg sur les difficultés propres au consommateur à faible revenu. Les résultats de ce colloque, ainsi que les enquêtes diverses entreprises par le Conseil, ont conduit le Conseil à faire parvenir au ministre un rapport préliminaire à la fin de 1971. Il ne s'agit que d'un rapport préliminaire parce que le Conseil croit qu'il devrait travailler d'une façon continue sur cette question. Etant donné le volume important des nouveaux documents, rendus publics récemment, y compris le *Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté*, il est évident qu'il est nécessaire d'en faire l'étude et l'analyse critique. Le Conseil ne croit pas que ses critiques et ses recommandations tourneront toutes les réponses aux difficultés qu'éprouve le gagnepetit. La question présente en vérité beaucoup d'aspects différents, mais en ce qui concerne ces problèmes qui se rapportent d'une façon particulière au consommateur à faible revenu, le Conseil espère que son travail sera utile. En outre, le Conseil s'est montré peu disposé à diviser l'ensemble des consommateurs en groupes stratifiés. Les consommateurs à faible revenu ont des difficultés qui sont spéciales à maints égards, mais ils ont en commun avec les autres consommateurs, et cela quels que soient leurs revenus, un nombre considérable de difficultés. Ainsi, même si le Conseil se préoccupe de certaines des difficultés propres au consommateur à faible revenu, il s'acquiesce toujours des obligations qu'il a envers tous les consommateurs.

Le rapport est considéré comme un document interne reflétant les points de vue actuels du Conseil sur la question. Le Conseil a cru pourant important d'indiquer aux participants à la Conférence de Winnipeg dans quelle direction il orientait ses efforts, et des exemplaires du rapport leur ont été envoyés à cette fin.

4. Code de radiodiffusion en ce qui a trait à la publicité destinée aux enfants

A sa réunion du 29 novembre 1971, le Conseil a fait connaître ses premières réactions aux articles du Code de la radiodiffusion relatifs à la publicité destinée aux enfants adoptée au mois d'octobre par l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Se fondant sur la réaction initiale du Conseil, le président, dans une lettre adressée au président de l'Association le 14 décembre 1971, s'exprimait en ces termes :

«A sa réunion du 29 novembre 1971, le Conseil canadien de la consommation a procédé à un examen préliminaire du Code de la publicité destinée aux enfants à la radio et à la télévision, et bien que notre étude ne soit assurément pas terminée, j'ai été prié de vous informer de l'intérêt qu'a suscité au sein du Conseil ce que vous avez fait dans ce secteur de grand intérêt pour les consommateurs, ainsi que de nos réactions initiales à l'égard du Code.

réunion du Conseil en décembre 1968, et je fais allusion bien sûr à la rédaction à mon intention d'un projet de Déclaration des droits du consommateur. Je sais qu'il en est question dans le deuxième rapport annuel et aussi que des membres du Conseil étaient quelque peu sceptiques quant à notre proposition — de tenter d'élaborer une Déclaration des droits du consommateur canadien. Je dois même reconnaître avoir certaines réserves au sujet de déclarations à l'emportepièce comme dans une Déclaration de droits, mais je pensais lorsque je m'en suis remis au Conseil et je pense toujours qu'elles servent effectivement, qu'une telle charte, si on parvient à l'élaborer, aurait de la valeur pour les consommateurs canadiens et pour moi, que toutes les vérités que contient toute déclaration ne sont pas nécessairement évidentes en elles-mêmes, mais qu'elles peuvent constituer une base d'entente, ou un point de départ à partir duquel de nouveaux progrès pourraient être faits dans des domaines plus concrets.

Comme je l'ai dit à la première réunion lorsque j'ai demandé que l'on s'efforce d'élaborer une Charte des droits du consommateur, une telle charte constituerait un guide très utile pour les entreprises et le public, et surtout pour le gouvernement dans la mise en œuvre de programmes de protection du consommateur. Certains d'entre vous vont sans doute penser que la question des droits des consommateurs est une chose entendue, parce que vous vous occupez de questions de consommation. Je puis vous assurer que la chose n'est pas entendue. Chaque fois que nous présentons quelque chose au Cabinet, chaque fois que nous présentons quelque chose au Parlement, il y a une grande discussion et un grand débat pour définir ce qui est vraiment sensé, si vraiment on devrait le faire, et si les consommateurs ont effectivement ce droit en question. C'est assurément un effort perdu — si nous pouvions nous mettre d'accord sur une déclaration donnée, qu'elle contienne une énumération générale des droits du consommateur, nous pourrions alors éliminer avec confiance une grande partie de cet effort déjà perdu qu'il faut faire chaque fois que nous essayons d'accomplir quelque chose au nom du consommateur. Certains d'entre vous pensaient qu'une déclaration de ce genre est une sorte de pieux espoir et de la poudre aux yeux. Je ne la considère pas comme telle, pour être entièrement honnête. Il se pourrait bien que lorsqu'on s'applique à mettre sur papier quelque chose qui ne peut l'être, et sur cette question j'ai l'esprit ouvert, ce n'est pas la chose la plus facile au monde, surtout lorsqu'il s'agit de définir des droits. Il se peut fort bien que cela soit impossible. J'espère de tout coeur qu'on ne le ferait pas la faute de ne pas essayer, car je crois que le tout serait d'une grande utilité; cela servirait à une fin d'ordre très pratique dans ce pays et j'invite instamment le Conseil à continuer à travailler à cette tâche pour voir si véritablement nous ne pourrions pas rédiger dans des termes assez généraux, une Charte des droits du consommateur à l'intention du consommateur canadien . . . »

S'appuyant sur les deux études préparées pour lui par le *Social Survey Research Centre*, le Conseil en est arrivé à la conclusion qu'il y avait, effectivement, des droits et des aspirations fondamentaux des consommateurs canadiens en 1971. Aujourd'hui, les consommateurs escomptent qu'ils auront accès d'une façon assez raisonnable aux biens et aux services, et qu'ils n'auront pas à souffrir parce qu'ils fomentent d'un marché captif. Ils sont en droit d'obtenir des faits exacts au sujet de ces biens et services afin de prendre des décisions en connaissance de cause. Ils s'attendent que leurs achats seront faits à un prix équitable et qu'on n'abusera pas d'eux en matière de qualité ou de prix. Aucun consommateur ne devrait être l'objet de pressions déloyales ou désavantagées illégalement lorsqu'il achète des biens ou des services. Et ces biens et services ne devraient pas exposer un usager à des risques inattendus. Et, pour donner à tout cela un sens concret tout consommateur devrait recevoir une réparation prompte et entière pour tout produit ou service qui n'est pas conforme à ce qui est explicitement ou implicitement garanti.

Conseil, vide de sens, à moins que ces voix ne soient appuyées par une compétence technique qui donne à leurs déclarations force et efficacité. Le Conseil considère qu'il est dans l'intérêt du public, et plus particulièrement dans l'intérêt des consommateurs, qu'un groupe efficace et informé représente le consommateur devant les comités. Le Conseil recommande donc au Ministre que lui et son ministère étudient sérieusement la possibilité d'accorder une subvention de recherches pour la représentation des consommateurs pendant les audiences du comité parlementaire concernant le projet de loi C-256 ou du bill qui lui succéderait. L'Association des consommateurs du Canada en serait le bénéficiaire logique. Alors que l'importance de cette subvention pourrait être fixée après discussions avec l'A.C.C., le Conseil a à cœur que le principe de la subvention soit accepté sans délai.

Le rapport du Conseil a entraîné un échange de vues réfléchi entre le Conseil et le Ministre, le Comité consultatif sur la publicité du Canada et l'Association des consommateurs du Canada, qui, tous (parmi d'autres), avaient été invités à exprimer leur avis au sujet de ses propositions.

Les textes des premières recommandations du Conseil sur les coalitions, la politique en matière de concurrence et les pratiques de vente trompeuses, figurent à l'appendice «A».

Le Conseil continuera de s'intéresser de près à la *Loi sur la concurrence* pendant qu'elle subira des modifications pour répondre aux recommandations, et le Conseil exprimera sans aucun doute en 1972 son avis sur ces modifications et la portée de leur effet.

2. Charte des droits du consommateur

Lors de la réunion inaugurale du Conseil canadien de la consommation en décembre 1968, le ministre de la Consommation et des Corporations d'alors, l'honorable Ron Basford, a prié le Conseil de s'efforcer d'établir une charte des droits du consommateur pour les Canadiens. Même si le Conseil était divisé quant à l'opportunité d'établir un document de ce genre dans le climat de l'époque en matière de consommation, il s'est néanmoins mis en devoir de recueillir des documents et des études de fond. Deux documents importants ont résultés d'études commandées par le Conseil:

(a) *Etude sur la satisfaction du consommateur* — Au début de 1970, le Conseil a reçu une étude approfondie des attitudes des Canadiens envers les droits de consommation et des droits des consommateurs qui préoccupent le plus le consommateur canadien. Cette étude a été effectuée pour le compte du Conseil par le *Social Survey Research Centre* de Toronto.

(b) *Etude sur les attitudes des consommateurs à l'égard des droits des consommateurs* — Cette étude a été aussi faite pour le Conseil par le *Social Survey Research Centre*. Effectuée en septembre 1970, elle a été remise au Conseil en novembre. Elle visait à obtenir une image fidèle des attitudes des consommateurs à l'égard d'un certain nombre de «droits» précis ainsi que leurs opinions sur la question de savoir à qui incombat la responsabilité de les protéger et le degré d'efficacité avec laquelle on s'acquittait de cette responsabilité.

A la réunion du Conseil du 26 avril 1971, l'honorable M. Basford a demandé de nouveau que soit élaborée une Charte:

«Je voudrais en premier lieu, si je peux me le permettre, vous prier instamment de vous efforcer d'achever la tâche dont je vous ai chargés à la première

munger et de faire appliquer des lois dans ce domaine». Il ne fait pas de doute que c'est au niveau des provinces qu'existe l'absence la plus grave de lois dans le domaine de la publicité trompeuse. Le Conseil recommandait ce qui suit:

«Si des lois provinciales uniformes sont désirables, à court terme, au moins, il est important que les provinces prennent des mesures pour combattre la fraude qui lèse le consommateur. Dans les endroits où il y a des registres provinciaux ou des fonctionnaires de même rang, on devrait leur attribuer le pouvoir d'interdire les pratiques commerciales trompeuses, en permettant naturellement aux autorités provinciales d'adopter des dispositions additionnelles qui permettraient aux autorités provinciales d'intenter des poursuites en matière de consommation devant les tribunaux civils. Etant donné que bien trop souvent il est coûteux pour un consommateur individuel de faire valoir ses droits devant les tribunaux, le Conseil estimait que cela pourrait être un facteur important de promotion de la cause du consommateur lésé.

La question des poursuites collectives en est une autre qui, de l'avis du Conseil, mérite une étude minutieuse de la part des gouvernements provinciaux et fédéral. Les problèmes impliqués dans ce genre de litige et ses répercussions sur l'économie et les milieux d'affaires ne sont qu'obscurément perçus, et beaucoup de travail reste encore à faire avant qu'on puisse l'adopter ou le rejeter.

(h) *Participation de consommateur à l'application des lois relatives à la publicité trompeuse*

L'actuelle *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* contient une disposition unique qui permet à tout groupe de six citoyens de contraindre le gouvernement fédéral à entreprendre une enquête pour déterminer si la loi aurait été violée. Ce pouvoir qu'a le consommateur de présenter une requête n'a pas, selon le Conseil, été utilisé d'une façon abusive (en vérité, il est probable qu'il ait été rarement utilisé), et le Conseil a approuvé son inclusion dans le projet de *Loi sur la concurrence*. Le Conseil a demandé que cette disposition fondamentale soit communiquée à tous les citoyens de la façon la plus large possible. Elle permet au citoyen réfléchi, conscient de son rôle, de participer directement et d'une façon essentielle à l'application de la loi.

(i) *Subvention pour la participation du consommateur à l'examen du Bill C-256 par les comités*

Le Conseil exprime sa conviction dans son Rapport au Ministre que le Bill C-256 est la plus importante mesure législative d'intérêt direct pour le consommateur depuis nombre d'années. Selon les termes du rapport du Conseil, «le projet de loi n'est autre que le canevas officiel de la politique du gouvernement quant au type d'organisation du marché qu'on s'efforcera d'établir pour répondre aux besoins de tous les Canadiens.»

Pour que le projet de loi soit examiné d'une façon efficace par les comités du Parlement, souligne le Conseil, il est impératif que la voix des consommateurs se fasse entendre. Mais leur accord simple est une audience serait, selon le

la fausse publicité, et elles doivent commencer à assumer la responsabilité de pro-

(g) *Initiatives provinciales*

Dans d'autres pays on s'est beaucoup occupé de la question d'exiger des annonces correctives de ceux qui sont trouvés coupables de disséminer de la publicité trompeuse. Le Conseil préconise qu'on étudie bien d'avantage la question avant de recommander ou d'élaborer une ligne de conduite définie. En outre, le Conseil s'interroge sur la réplique qu'on peut opposer aux pratiques publicitaires trompeuses constatées par les tribunaux. Le Conseil a demandé par conséquent au Ministre, « . . . de donner instruction à ses hauts fonctionnaires d'étudier le pour et le contre des annonces correctives et de faire rapport de leurs conclusions au comité permanent de la Chambre des communes qui tiendra les audiences au sujet du projet de loi C-256 », de celui qui lui succédera ou du projet de loi qui le remplacera.

(f) *Annonces correctives*

Dans l'optique de cette recommandation, le Conseil se préoccupait de faire en sorte que la responsabilité pour l'annonceur de justifier ses affirmations concernant le prix habituel soit incluse dans l'article 20(1) du projet de *Loi sur la concurrence*. Le Conseil se demandait pourquoi cette disposition n'incluait pas également les garanties, les conditions de réparation ou d'entretien, etc., et il recommandait qu'il en soit tenu compte.

Alors que beaucoup de propositions pour trancher cette question ont été mises de l'avant au Canada et ailleurs, la notion de l'auto discipline de la part des agences de publicité pourrait progresser considérablement si cela devait aboutir à établir une méthode pour conserver et rendre facilement accessible l'information relative aux affirmations formulées dans les annonces.

Réflexion faite, le Conseil était d'avis que lorsqu'un annonceur «directement ou indirectement fait une affirmation ou donne des indications quant à l'efficacité, le rendement, la qualité, le prix ou autres qualités ou caractéristiques de son produit ou service, il devrait être en mesure de justifier cette prétention sur demande». Trop souvent, la réputation de l'annonceur à prouver ses dires a été justifiée sous le prétexte de la concurrence ou que l'annonce avait été approuvée par la Direction des aliments et drogues, ou le réseau ou la station de radiodiffusion.

(e) *Justification des affirmations publicitaires*

Plus important encore, cependant, le Conseil estimait qu'il était essentiel qu'une fois que les contrevenants au code du C.C.C.P. sur les pratiques publicitaires sont dépistés et identifiés, leurs noms soient rendus publics même s'il fallait faire de la publicité pour exprimer le mécontentement du Comité au sujet d'une pratique donnée. Ce genre de publicité servirait à dissuader les pratiques répréhensibles et renforcerait la crédibilité du Code du C.C.C.P.

consommateurs dans son nouvel organisme chargé de s'occuper de la publicité destinée aux enfants. Le Conseil espérait que le précédent serait étendu aux autres initiatives du C.C.C.P.

(b) *Diffusion de l'information*

En plus de ces recommandations précises au sujet du projet de *Loi sur la concurrence*, le Conseil propose que le ministère de la Consommation et des Corporations s'efforce tout spécialement de tenir tous les secteurs du public au courant des faits nouveaux dans le domaine du droit en matière de concurrence en général et dans celui du droit en matière de publicité trompeuse en particulier. Pour que la *Loi* proposée parvienne à éliminer les abus dans la publicité trompeuse, il est impératif que le public soit mis au courant des termes de la loi. Cette publicité éveillerait le consommateur à certains types de duperie. En outre, cela servirait en même temps d'instrument d'éducation pour les hommes d'affaires qui seraient constamment informés des attitudes du gouvernement et des tribunaux. Des communications émis chaque fois que sont intentées des poursuites, et que sont connus les résultats de poursuites, pourraient bien contribuer à dissuader les contrevenants en puissance qui ont horreur de la mauvaise publicité.

(c) *Principes directeurs du gouvernement pour des «Pratiques commerciales loyales».*

Le Conseil n'ignore pas que l'industrie de la publicité réclame depuis longtemps des principes directeurs provisoires qui expliqueraient l'interprétation que les autorités fédérales donnent aux lois sur la publicité trompeuse et la façon dont elles seraient amenées à les appliquer dans des situations données. Le Conseil est d'avis que selon les lois existantes ces principes directeurs existaient *de facto*. Alors que les articles 20-26 du projet de *Loi sur la concurrence* traitent de façon très précise des différents types de pratiques de publicité trompeuses, le Conseil estime que la *Loi* devrait prévoir la publication de principes directeurs sur la publicité par le Tribunal des pratiques de concurrence, pouvoir que la *Loi* ne mentionne pas de façon précise. Le but de ces indications serait de déterminer ce qui est honnête et malhonnête pour ce qui est des définitions et des pratiques publicitaires dans des commerces ou des industries données.

Le Conseil faisait observer qu'au colloque sur la publicité trompeuse qu'il a tenu à Montréal les participants du monde industriel se sont montrés assez généralement favorables à l'octroi d'un tel pouvoir à cette autorité administrative.

(d) *Auto discipline des agences de publicité*

Le Conseil notait que le Conseil consultatif canadien de la publicité avait été créé expressément pour être l'agent de l'auto-discipline des agences. Il accueillait avec plaisir un organisme aussi dévoué au bien public. Par la même occasion, le Conseil a attiré l'attention sur une lacune assez grave; le C.C.C.P. ne compte pas parmi ses membres d'annonceurs au niveau du détail. Etant donné que la majeure partie des abus en publicité se produisent dans les campagnes pour le commerce de détail, cette lacune est, de l'avis du Conseil, particulièrement grave.

Le Conseil estimait, en outre, que le corps le plus important de personnes, c'est-à-dire les consommateurs, n'était pas représenté dans les mécanismes de surveillance et d'application. L'inclusion de représentants d'organismes de consommateurs, en elle-même, ne changera peut-être pas les résultats que l'on obtient par le système actuel, mais le système existant, selon le Conseil, « . . . ne fait qu'accroître les soupçons afférents à toute organisation d'évaluation fermée qui prétend agir dans le plus grand intérêt du consommateur ou même du public. » Le Conseil notait en l'approuvant la décision du C.C.C.P. d'inclure des représentants des

profit de ce qu'ils pensent sur le sujet en général. Cela a abouti, naturellement, à ce colloque. Il s'avérera d'une valeur considérable pour aider le Conseil à élaborer ses recommandations à l'intention du Ministre pour réclamer des mesures correctives.

Il ressort très clairement du compte rendu une vue d'ensemble assez équilibrée du sujet dans plusieurs de ses nombreux aspects; le point auquel cesse la persuasion légale pour faire place à la tromperie abusive; l'aspect délictueux par opposition à l'acte involontaire, aux pratiques commerciales insuffisantes; l'efficacité de l'autodiscipline des entreprises et ses limites; les recours que le consommateur devrait avoir à sa disposition et la façon dont il pourrait effectivement obtenir réparation; et le rôle d'une acceptation préalable des messages et programmes publicitaires projetés. L'opinion générale exprimée préconisait clairement la prise de mesures correctives, tant par les industries elles-mêmes que par le gouvernement. Il revient maintenant au Conseil de préciser ces recours.»

Un comité spécial ayant à sa tête le professeur William A. W. Neilson a formulé les propositions initiales du Conseil. Quand le Conseil fut prêt à en rendre compte, le projet de Loi sur la concurrence (Bill C-256, 3^e session, 28^e législature) avait été déposé. Le comité et le Conseil portèrent alors leur attention sur les aspects du projet de loi intéressant la publicité trompeuse et les pratiques de vente trompeuses, ainsi que sur certaines des propositions concernant la concurrence loyale. Le texte intégral de ce Rapport est reproduit à l'Appendice «A». Les propositions principales sont, en bref:

a. *Pratiques publicitaires trompeuses*

Le Rapport du Conseil traite essentiellement de toute la gamme des problèmes inhérents à la publicité trompeuse. Il contient également les premières réactions du Conseil aux solutions précises définies dans le projet de Loi sur la concurrence.

Tandis que le Conseil accueille avec satisfaction les articles pertinents du projet de loi qui étendent «aux biens de consommation et aux services sur le marché, les dispositions relatives à la publicité trompeuse», il exprimait les réserves suivantes:

(a) Le Conseil doute que le projet de loi, surtout l'article 20, tienne suffisamment compte du genre de publicité qui se spécialise dans les sophismes et omet des caractéristiques ou des faits pertinents concernant le bien ou le service à l'égard duquel la publicité est faite. Le Conseil est d'avis que l'omission trompeuse devrait être plus clairement inscrite dans la Loi, «... car il est permis de douter que les termes 'description trompeuse pour le public' tiennent compte de ces aspects d'une façon satisfaisante».

(b) Le Conseil a de la difficulté à comprendre pourquoi les services n'étaient pas compris dans les articles 21 et 24. Le Conseil estime qu'il serait très utile de conserver une certaine uniformité et d'inclure les biens de consommation et les services dans toutes les dispositions relatives à la publicité trompeuse du projet de Loi sur la concurrence.

(c) Le Conseil a également exprimé quelque doute quant à savoir si le projet de loi procurerait ou non une protection suffisante aux consommateurs, en tant que bloc distinct du public en général. Citant une récente affaire en Ontario, le Conseil faisait remarquer que le Tribunal avait soutenu que le fait de considérer les détenteurs de cartes de crédit comme un groupe à part ou un public captif pourrait créer des échappatoires à la législation relative à la publicité trompeuse. Dans cette optique, le Conseil recommandait que les dispositions de l'article 20(2) du projet de loi soient modifiées afin de tenir compte de ces cas.

**D. LE CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION:
INITIATIVES, 1971**

Les initiatives du Conseil se sont réparties en deux grandes catégories:

1. Une série de travaux portant sur des problèmes de consommation importants et permanents, destinés à établir en dernier ressort des propositions précises de principe, ou des publications intéressant tout particulièrement les consommateurs canadiens.

2. Des projets permanents d'évaluation de la situation générale de la consommation dans le pays tout entier afin de préciser les questions qui doivent être étudiées de toute urgence. Dans plusieurs cas, les activités du Conseil en 1971 représentaient l'aboutissement de travaux commencés il y a quelques années. Le Conseil en a poursuivi d'autres en y faisant de nouveaux apports. En outre, de nouveaux domaines ont été abordés et de nouvelles tâches assumées, soit à la demande directe du ministre de la Consommation et des Corporations, soit de la propre initiative du Conseil.

Problèmes précis de consommation

Au cours de l'année, des rapports et recommandations sur la publicité trompeuse et sur les difficultés du consommateur à faible revenu, ont été présentés au Ministère. En outre, des rapports préliminaires ont été préparés sur l'éducation du consommateur, l'intérêt du consommateur dans les professions autonomes, l'affichage des prix unitaires, et une liste des organismes et des tribunaux de réglementation à l'échelon fédéral. En outre, le Conseil a fait connaître ses premières réactions au code de la publicité destinés aux enfants de l'Association canadienne des radiodiffuseurs.

1. La publicité trompeuse et le projet de loi sur la concurrence (Bill C-256)

A sa réunion à Vancouver le 26 septembre, le Conseil a adopté et soumis au Ministère son rapport sur la publicité trompeuse. Le rapport, dont la préparation a exigé près de deux ans, représente une réalisation importante du Conseil. Il s'agit de la troisième partie d'une trilogie de recommandations du Conseil sur la politique en matière de concurrence et les pratiques de vente trompeuses au Canada. En mai 1970, le Conseil a fait des recommandations concernant la mesure législative en préparation dans les domaines des coalitions et de la politique en matière de concurrence. Plus tard la même année, le Conseil a également soumis une série de recommandations détaillées sur les pratiques de vente trompeuses.

Le rapport du Conseil sur la publicité trompeuse au Canada est le fruit de recherches précises et de discussions directes. Il a pour fondement l'étude qu'a préparée pour le Conseil M. Ronald I. Cohen de Montréal, *Le règlement de la publicité trompeuse au Canada, étude comparative* (1970), et le Colloque sur la publicité trompeuse tenu sous l'égide du Conseil à Montréal les 4 et 5 décembre 1970. Dans l'avant-propos du compte rendu de ce colloque, cette étude y est commentée en ces termes:

«... Ce n'était que normal que le Conseil donne aux annonceurs, aux publicitaires, à ceux qui ont au gouvernement (à l'échelon fédéral et provincial, ainsi qu'aux États-Unis) le rôle de réglementer et de conseiller et aux particuliers qui s'intéressent de façon plus que passagère à la question, l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les conclusions de M. Cohen et de permettre au Conseil de tirer

Il s'agit également en mesure d'utiliser les tribunes publiques et de se servir des organes d'information à travers le pays pour organiser une campagne en règle, jouant souvent à fond sur les sentiments et flétrissant la démagogie.

Mais qui était là pour défendre les aspects du projet de loi axés sur les intérêts du consommateur? Ou étaient leurs mémoires et leurs recommandations? Il aurait fallu les préparer à un coût assez considérable et non déductible aux fins d'impôt pour les particuliers et les associations de consommateurs alors que pour les entreprises ces dépenses sont déductibles des revenus. Le principal désavantage de ceux qui parlent au nom des consommateurs reste pourtant le manque de ressources financières et humaines pour préparer des analyses et des rapports pertinents.

Dans le dialogue actuel, il semblerait que cette disparité sur le plan politique soit tout aussi intolérable que les disparités dont souffrent les consommateurs sur le plan commercial. Si l'on permet qu'elle persiste beaucoup plus longtemps, nous aurons de nouveau une représentation inéquitable et des préoccupations inarticulées dont les intérêts du consommateur feront les frais. Cela pourrait bien provoquer une distorsion de la valeur relative des points de vue contraires qui sont exprimés. Le véritable problème dans cette situation inéquitable n'est pas seulement le droit du public à un marché vraiment concurrentiel, mais aussi son moral lorsqu'il s'aperçoit qu'une fois encore ses intérêts sont subordonnés aux intérêts de quelques-uns.

Les domaines prioritaires dans l'avenir

On peut faire observer que s'il a été comparativement difficile jusqu'à présent d'en arriver à un certain équilibre législatif efficace en matière de consommation, cela a été jusqu'à présent le problème le plus facile à résoudre dans le processus de redressement dans les domaines de réelle préoccupation à la fois pour le consommateur, les entreprises et le gouvernement. Déterminer les questions d'intérêt plus générale pour la société et les aborder d'une façon pondérée pour les corriger ou les modifier sont les tâches principales à accomplir dans l'avenir immédiat.

Les efforts les plus simplistes et populistes dans le domaine de la consommation à un niveau élémentaire ont présenté dans le passé et continueront de présenter un problème moins important, car les législateurs et les représentants de l'administration reconnaissent l'intérêt du consommateur assez aisément. Mais lorsque les problèmes deviennent complexes, qui est à même de déterminer l'intérêt du consommateur, d'en débattre et de le faire progresser? Ce qu'il faut c'est une grande compétence, des recherches et de l'expérience pour réclamer instamment de meilleures lois et pouvoir porter un jugement sur celles qui sont présentées pour adoption à l'échelon fédéral comme provincial.

L'examen minutieux par les groupes de défense de l'intérêt du consommateur de ces questions et de leurs prolongements, qu'on ne peut encore tous percevoir clairement, amènera à se poser la question de savoir quand cesse-t-on d'être consommateur et devient-on citoyen.

Comme on le prévoyait, un réalignement rapide des groupes et des intérêts dans le domaine de la protection du consommateur est déjà en cours. Le Conseil canadien de la consommation est non seulement chargé d'être un agent essentiel de cette évolution, mais il continue d'en accepter les buts implicites.

HAROLD BUCHWALD

Président

Conseil canadien de la consommation

se proposant de collaborer à la refonte des règlements et d'en arriver ainsi à une plus grande intégrité sur le marché. Les chefs d'entreprise ont un rôle capital à jouer dans l'évolution des nouvelles normes de civisme commercial. Le privilège de travailler en société et de récolter ses avantages économiques s'accompagne d'obligations parallèles de faire preuve d'une préoccupation véritable et d'assumer une responsabilité réelle à l'égard de tous les autres membres de la société, et particulièrement ceux avec qui l'on traite pour en retirer un avantage commercial. Mais à en juger par le besoin actuel de mesures et de normes correctives trop de dirigeants des milieux d'affaires ne participent pas au dialogue, ou lui accordent très peu d'importance.

C'est une attitude malheureuse qui persiste. Car il ne fait aucun doute que la loi devrait être le dernier recours dans la promotion de la cause du consommateur. Les lois sont souvent non seulement difficiles et coûteuses à faire appliquer, mais également à modifier, et moins propres à assurer que l'esprit des lois prévale dans l'application à des situations de tous les jours de cette capacité de jugement, de compassion et de mobilité qui caractérise les rapports personnels entre les gens. Espérons qu'il en naîtra une réaction différente et l'adoption de nouvelles normes. Sinon, certains pensent que la crédibilité même de tout le système de l'entreprise privée et son existence dans l'avenir seraient en péril.

Le grand débat relatif à la Loi sur la concurrence: ses leçons sur le plan pratique pour le consommateur

Quels que soient les progrès qu'on ait pu faire pour améliorer le climat en matière de consommation au Canada et réduire l'hostilité évidente entre les consommateurs activistes et ceux qui voudraient faire progresser les intérêts du consommateur d'une part, et les producteurs, négociants et vendeurs de marchandises et de services pour utilisation et consommation personnelles d'autre part, ils ont paru se dissiper vers la fin de 1971 avec la réaction, excessive en certains cas, des milieux d'affaires au bill C-256 de l'ancien Parlement, le projet de *Loi sur la concurrence*. Presque dès le dépôt de cette deuxième mesure législative fédérale d'importance sur la consommation (la première étant la loi créant le ministère de la Consommation et des Corporations), l'atmosphère était chargée d'hostilité et d'injures dans les attaques dirigées contre le projet de loi et ses principes fondamentaux. Et ces attaques n'étaient pas limitées à l'expression de divergences d'ordre intellectuel. Elles ont été empreintes d'émotivité et de vitupérations.

À la fin de l'année, le ministre de la Consommation et des Corporations avait reçu quelque 300 rapports et mémoires. Parmi ceux-ci, deux ou trois peut-être émanaient de groupes de défense des intérêts du consommateur, les autres émanaient des entreprises industrielles à tous les échelons et dans tous les secteurs. Le grand débat sur la politique appropriée du Canada en matière de concurrence qui se poursuivait à travers le pays à la fin de 1971, permet d'illustrer les obstacles qu'affrontent ceux qui voudraient parler ouvertement dans l'intérêt du consommateur. La mesure législative projetée que constituait l'ancien projet de loi C-256 et son objectif et ses principes fondamentaux étaient extrêmement complexes, pleins de longueurs et entrobés de termes juridiques, économiques et commerciaux. Néanmoins, les critiques des milieux industriels qui y voyaient des menaces à leurs façons de se comporter en affaires ont été en mesure de mobiliser des dizaines d'avocats, de comptables, d'économistes et d'autres conseillers, tous de grande compétence, pour inonder le ministre de mémoires et de recommandations.

«Confrontation», voilà le mot qui résume le mieux ce qui s'est passé dans le domaine de la consommation en 1971. Au début de l'année, on commençait à voir de maintes parts d'impressionnantes initiatives favorisant les intérêts du consommateur, des mesures législatives apportant des correctifs aux imperfections du marché, tandis que les milieux d'affaires réagissaient favorablement aux revendications légitimes des consommateurs. Mais à partir du milieu de l'année et jusqu'en 1972, se firent entendre en même temps dans tout le pays des voix puissantes et bien orchestrées manifestant de l'hostilité et cherchant la confrontation, sous la forme d'une attaque massive et concertée des milieux d'affaires contre le projet de Loi sur la concurrence du gouvernement fédéral.

En dépit d'efforts positifs consentis volontairement par beaucoup d'industriels, de publicitaires, de détaillants et de financiers pour améliorer la qualité du marché, un grand nombre des éternels déséquilibres et inégalités dont étaient victimes les consommateurs persistaient, et continuaient d'exiger une réglementation législative. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont poursuivi un programme chargé de lois visant à défendre les intérêts des consommateurs. Le Québec, par exemple, a réalisé un progrès remarquable en mettant en vigueur sa *Loi de la protection du consommateur*, qui est un code des droits du consommateur, de pratiques commerciales honnêtes et de réparation effective des torts. Les citoyens de cette province sont maintenant sur le même pied que ceux des autres provinces et, à certains égards, les ont dépassées grâce à des mesures progressistes et de grande portée. Les principaux éléments que les autres provinces pourraient envisager d'adopter comprennent, a) la notion de «lésion», qui permettrait au tribunal de récrire les termes d'une transaction fondamentalement inéquitable pour le consommateur; b) l'inter-vention contre la fausse publicité ou les pratiques de vente trompeuses en faisant, en vertu de la loi, de toute description donnée par un vendeur ou une annonce publicitaire un élément essentiel de la transaction, pouvant entraîner son annulation ou des dommages pour non-exécution; et c) le droit à l'application diligente et peu coûteuse des droits du consommateur par une décision exécutoire des tribunaux, grâce à une procédure qui est à la fois simple et accessible où il n'est pas nécessaire d'avoir recours à des avocats.

Plusieurs autres provinces ont amélioré les lois relatives à la protection du consommateur, et quelques-unes d'entre elles en ont élargi la portée. Les rapports entre propriétaire et locataire, la réglementation des activités des agents de recouvrement, l'interdiction de cartes de crédit non sollicitées, et la réglementation de la vente des appareils auditifs ont tous fait l'objet de mesures législatives au Manitoba. L'Ontario a étudié d'une façon approfondie les problèmes relatifs aux concessions et aux garanties.

A l'échelon fédéral, l'adoption de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage* s'ajoute aux lois visant à procurer au consommateur des garanties accrues dans plusieurs domaines, toutes visant à rendre les transactions plus équitables.

Des porte-parole des consommateurs ont continué à réclamer une plus grande participation des dirigeants du commerce et de l'industrie au dialogue sur la consommation et, vers la fin de l'année, on semblait recevoir quelques réactions favorables. Accusés, au début, d'esquiver la discussion, un nombre croissant d'hommes d'affaires et d'entreprises commencèrent à manifester des réactions encourageantes,

questions relatives au crédit à la consommation, la publicité trompeuse et aux pratiques de vente trompeuse; M^{me} Gwen Robertson, d'Ottawa, qui a rendu des services inestimables dans les recherches et les délibérations du Conseil sur les problèmes particuliers du consommateur à faible revenu; et M. G. C. Clarke de Montréal, qui a été à l'origine des études du Conseil sur l'éducation du consommateur.

Le départ de l'honorable Ron Bastford du ministère de la Consommation et des Corporations mérite qu'on le signale tout spécialement. Premier titulaire de ce ministère, c'est lui qui le premier insuffla la vie au Conseil, et c'est lui qui, périodiquement, lui a imprimé une nouvelle orientation et confié des tâches importantes. Il est arrivé naturellement à l'occasion que le Conseil et l'honorable Ron Bastford ne soient pas d'accord sur des questions d'intérêt commun. Une situation semblable est inévitable, je suppose, lorsque l'organisme consultatif est indépendant et autonome, que le ministre est un esprit positif, et que tous deux ont un grand respect l'un pour l'autre. On ne pourra probablement jamais évaluer pleinement dans quelle mesure importante M. Bastford a contribué à promouvoir les intérêts des consommateurs canadiens dans tant de domaines différents et à améliorer l'atmosphère, le fonctionnement et l'intégrité du marché. Le Conseil reconnaît la dette considérable qu'il lui doit pour l'appui et l'aide qu'il lui a donnés. Par la même occasion, il nous faut rendre hommage à ses réalisations accomplies au nom des consommateurs de tous les milieux de notre pays, ainsi qu'au nom des entreprises dignes de confiance.

Depuis sa création, le Conseil a fait un effort concerté pour amener à participer à son travail et à ses initiatives les membres qui viennent des échelons supérieurs de la direction des entreprises et des syndicats. Malheureusement, d'autres engagements et priorités n'ont pas toujours permis le degré de participation souhaitable. L'absence d'une participation soutenue de leur part a privé le Conseil de la contribution précieuse qu'ils pouvaient apporter aux délibérations, et au domaine général de la consommation.

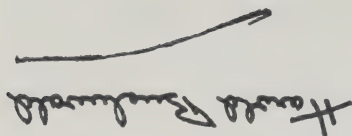
Il serait vraiment impardonnable que j'omette d'exprimer mes remerciements et ceux du Conseil pour l'appui que nous a apporté le personnel du Conseil et surtout notre secrétaire, M^{lle} Georgine Ulmer, pendant cette période. Je dois également rendre hommage à l'ancien ministre, à son personnel, et aux membres de son ministère pour la coopération et l'aide qu'ils nous ont fournies en de nombreuses occasions.

Les membres du Conseil s'associent à moi pour vous accueillir, Monsieur le Ministre, à ce poste important et exigeant et vous souhaiter le plus grand succès dans vos entreprises. Nous demeurons toujours à votre disposition pour vous fournir conseil et assistance.

Respectueusement soumis,

HAROLD BUCHWALD

Président



Dans le même esprit, un grand nombre de membres du Conseil qui se sont retirés à la fin de 1970 ont également apporté une contribution importante à ses travaux au cours de leur mandat, et je voudrais leur rendre hommage. Les noms qui viennent aussitôt à l'esprit (parmi d'autres trop nombreux pour les mentionner tous) sont ceux du professeur Jacob S. Ziegel, de Toronto, qui a fait preuve d'initiative dans presque toutes les entreprises du Conseil, mais en particulier dans les

A maints égards, l'esprit de coopération et d'entente étroite qui a régné d'une façon générale entre les membres du Conseil est dû à cette nouvelle dimension. Nous sommes les bénéficiaires des fondations solides mises en place par les deux premiers Conseils, qui avaient souffert les premières douleurs de l'enfantement: la facilité relative du fonctionnement du Conseil — en dépit de l'appui d'un personnel limité — est attribuable en grande partie à mon prédécesseur, M. David S. R. Leighton. « Intendant » habile, il a façonné le Conseil et lui a acquis la position respectable et respectée que, je pense, il occupe aujourd'hui, grâce à son dévouement, sa direction éclairée et efficace et son insistance à ne se satisfaire que de la perfection dans le travail. Les Canadiens lui sont redevables de sa contribution discrète mais néanmoins réelle à l'amélioration générale de leur bien-être.

Il s'est agi d'une année de transition non seulement en raison de la nouvelle direction du Conseil et du manque de spécialistes permanents, mais aussi, je pense, parce que le Conseil lui-même a modifié de façon importante la voie qu'il s'était tracée à sa naissance en décembre 1968. Une clarification de son mandat vint en mars, quand commença effectivement l'année pour le Conseil, et cela a donné une nouvelle impulsion et, à mon avis, une nouvelle dimension d'importance à notre mandat d'organisme consultatif fédéral en matière de consommation. Tandis que nous nous efforçons de nous concentrer surtout sur les questions « aux frontières de la consommation », nos sujets de préoccupation deviennent toujours plus ardues et nous devons, par nécessité, nous occuper moins des questions immédiates et tangibles et davantage des perspectives sur le plan des principes de l'intérêt du consommateur.

En plus des nouvelles tâches importantes entreprises en 1972, le présent Rapport traite de travaux commencés auparavant et qui sont maintenant achevés ou près de l'être. Le Conseil a persisté plus que jamais dans la voie qu'il s'est donnée en exigeant que les propositions qu'il adopte ou met de l'avant soient étayées par des recherches effectuées par des spécialistes.

Une des réunions les plus importantes du Conseil s'est déroulée les 26 et 27 septembre à Vancouver. Outre ses affaires courantes et la résolution d'un certain nombre de questions importantes, le Conseil a organisé sous son égide un colloque d'une demi-journée sur les problèmes du consommateur failli, auquel participa un échantillon très largement représentatif des personnes intéressées de la région de Vancouver. Ce colloque a non seulement permis au Conseil de s'associer à la célébration du centenaire de l'entrée dans la Confédération de la Province de la Colombie-Britannique, mais aussi de manifester son existence et sa présence dans la région constituant le troisième marché du Canada. Ce genre de réunion, je pense, contribue d'une façon capitale à faire du Conseil un instrument efficace pour la promotion des intérêts du consommateur au nom de tous les Canadiens. J'espère qu'au moins une fois chaque année le Conseil canadien de la consommation se réunira dans un lieu autre que la capitale nationale pour faire connaître son action directement auprès des localités et recueillir leurs points de vue sur des problèmes donnés.

B. LETTRE DE PRÉSENTATION

Conseil Canadien de la consommation,
Ottawa,
le 1^{er} juin 1972

L'Honorable Robert Andras
Ministre de la Consommation et des Corporations
Gouvernement du Canada
OTTAWA

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai le plaisir de vous soumettre le troisième rapport annuel du Conseil canadien de la consommation, pour la période allant du 1^{er} janvier 1971 au 31 décembre 1971.

A maints égards, l'année 1971 aura été pour le Conseil une année de transition. Les nouveaux président et vice-présidente n'ont été nommés officiellement qu'à la fin de mars. De même, la nomination de plusieurs membres du Conseil aux postes laissés vacants après l'expiration du mandat de leurs titulaires à la fin de 1970 n'a pu se faire avant cette date.

En outre, le Conseil était privé des services d'un directeur général permanent pendant la majeure partie de l'année. Lorsque M. Gordon Anderson, le premier directeur général du Conseil, démissionna en novembre 1970, la tâche de lui trouver un remplaçant fut retardée jusqu'à la nomination du nouveau président et des nouveaux membres du Conseil. M. Leonard Lee, ancien chef de cabinet du sous-ministre de la Consommation et des Corporations, assura provisoirement l'intérim jusqu'au 31 août 1971. Ce n'est qu'au mois de septembre que fut faite la nouvelle nomination, qui prenait effet le 1^{er} janvier 1972. Le nouveau titulaire, M. David E. Bond, attache auprès du Département d'économie de l'Université de la Colombie-Britannique, entra en fonctions ce jour-là. M. Bond continue d'assumer ses fonctions à temps partiel jusqu'à la fin de l'année, venant pour la circonstance de Middletown, au Connecticut, où il était boursier en résidence à l'Université Westleyan.

Le Conseil a été secondé et encouragé de façon compétente par le directeur général intérimaire, M. Lee, mais il lui manquait le soutien d'un secrétaire permanent qui aurait pu orienter ses initiatives dans le domaine de la recherche. Malgré ces entraves, le Conseil a été à même de poursuivre la plupart de ses travaux en cours et même d'accepter de nouvelles tâches particulièrement ardues.

Cela a été possible pour une grande part grâce aux efforts sincères et dévoués de chacun des membres. Travaillant à titre bénévole, ils n'en ont pas moins consacré énormément de temps et d'énergie à évaluer les travaux de recherche et à analyser les documents de travail avant d'adopter des rapports et de soumettre des recommandations. En plus des réunions ordinaires du Conseil, nombre de membres participaient aux travaux des comités du Conseil et aux projets spéciaux en route. Leur participation ne comportait pas seulement leur présence aux réunions, mais aussi la correspondance, les observations et ce qui s'ensuit. Le comité directeur s'est réuni à cinq reprises entre les réunions ordinaires du Conseil. Le Conseil s'est réuni quatre fois en séance plénière en 1971, dont trois fois à Ottawa.

A. MEMBRES DU CONSEIL CANADIEN DE LA CONSOMMATION

Président: M. Harold Buchwald, C.R.
Winnipeg, Manitoba

Vice-présidente: M^{me} Claire L'Heureux-Dubé, C.R.
Québec, Québec

Membres:

M. David S. R. Leighton
Banff, Alberta

M. George S. May
Vancouver, Colombie-Britannique

M^{me}Alexa McDonough
Halifax, Nouvelle-Écosse

M. Yves Ménard
Montréal, Québec

*Professeur William A. W. Neilson
Toronto, Ontario

Professeur Peter H. Pearse
Vancouver, Colombie-Britannique

M^{me} Margaret McGuire
Moncton, Nouveau-Brunswick

*M^{me} A. F. W. Plumptre
Toronto, Ontario

M^{me} Bernice Walsh
Saint-Jean, Terre-Neuve

M. David Kirk
Ottawa, Ontario

M. André Laurin
Québec, Québec

M^{me} Maryon Brechin
Etobicoke, Ontario

M^{me} Catherine Brent
Saskatoon, Saskatchewan

*Professeur Yves Caron
Montréal, Québec

M^{lle} Niquette Delage
Montréal, Québec

M. Joseph-A. Dionne
Montréal, Québec

M. William Dodge
Ottawa, Ontario

M. Robert Hurlbut
Toronto, Ontario

M. David Kirk
Ottawa, Ontario

M. André Laurin
Québec, Québec

Directeur général intérimaire: M. Léonard Lee

Directeur général: (jusqu'au 1^{er} septembre 1971)
M. David E. Bond

Secrétaire administrative: M^{lle} Georgine Ulmer
(nommé le 21 septembre 1971)

Bureau:

Pièce 101,
207, rue Queen,
Ottawa

Adresse postale:

CASE POSTALE 94
Station «A»
Ottawa

Téléphone: 613-232-5701
K1N 8V1
Ottawa

*Membres du Comité directeur

TABLE DES MATIÈRES

A. Membres du Conseil	3
B. Lettre de présentation	5
C. Avant-propos	9
D. Le Conseil canadien de la consommation: initiatives, 1971	13
E. Le Conseil canadien de la consommation: mandat	25
F. Le Conseil canadien de la consommation: son rôle et ses fonctions	27
G. Rapport financier	31
H. Le Conseil canadien de la consommation: historique	33
Appendices:	
A. (1) Le rapport du Conseil sur la publicité trompeuse et lettre de présentation	37
(2) Les recommandations du Conseil sur la politique en matière de concurrence et la législation relative aux coalitions (avril 1970)	
(3) Les recommandations du Conseil (rapport) sur les pratiques de vente trompeuses	
B. Le projet de Charte des droits du consommateur	
(1) Lettre de présentation	57
(2) La Charte	59
C. Liste de tous les rapports, documents de travail et études documen- taires du Conseil.	61

OTTAWA, DÉCEMBRE 1971
Conseil
de la consommation
Consumer
Council

RAPPORT ANNUEL '71

Conseil
canadien
de la
consommation